



# Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN  
ECONOMIA

CICLO XXII

COORDINATORE  
Prof. Zambon Stefano

**LA GOVERNANCE DEGLI ENTI LOCALI  
SULLE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI.**  
*Strumenti di programmazione e controllo in ottica di gruppo*

Settore Scientifico Disciplinare SECS-P/07

**Dottorando**  
Dott. Bigoni Michele

**Tutore**  
Prof. Deidda Gagliardo Enrico

Anni 2007/2009

*A mamma Doriana,  
tenera rosa che mai sfiorisce.*

*A papà Marcello,  
dura roccia dal cuore generoso.*

*“Sbaglia molto, a mio parere, chi crede che l’autorità sia più forte o più solida quando riposa sulla forza che quando è unita all’affetto”*

Publio Terenzio Afro

# INDICE

INTRODUZIONE .....	6
1. LE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: OBIETTIVI, METODOLOGIA E RILEVANZA DELLA RICERCA .....	11
1.1 Quesiti e metodologia della ricerca.....	11
1.2 Rilevanza e attualità del tema .....	16
2. LE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: INQUADRAMENTO NORMATIVO.....	25
2.1 La fase deduttiva della ricerca .....	25
2.2 I principali interventi normativi in tema di servizi pubblici locali .....	26
2.2.1 <i>La fase della municipalizzazione: la Legge 103/1903</i> .....	26
2.2.2 <i>La fase dell'azionariato locale: la Legge 142/1990</i> .....	30
2.2.3 <i>La fase della liberalizzazione: la Legge 448/2001</i> .....	36
2.2.4 <i>La fase del "ripensamento": il Decreto Legge 269/2003 e la Legge 350/2003</i> .....	40
2.2.5 <i>La fase della ripresa concorrenziale: il Decreto Legge 112/2008 e la Legge 166/2009</i> .....	43
3. LE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: INQUADRAMENTO ECONOMICO AZIENDALE .....	54
3.1 L'ente locale e le aziende di gestione dei servizi pubblici come sistemi aziendali.....	54
3.2 L'ente locale tra government e governance.....	69
3.2.1 <i>I modelli di governance adottabili in relazione ai ruoli ricoperti dall'ente locale</i> ....	72
3.3 Problematiche di governance nella gestione dei servizi pubblici locali.....	80
3.3.1 <i>I gruppi di aziende</i> .....	83
3.3.2 <i>La governance esterna dell'ente locale sulle aziende di gestione dei servizi pubblici locali</i> .....	89
3.3.3 <i>La governance interna all'azienda di gestione dei servizi pubblici locali</i> .....	94
4. ORGANIZZAZIONE E PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI .....	101
4.1 I gruppi pubblici locali: alcune riflessioni introduttive .....	101
4.2 L'organizzazione per la programmazione e il controllo dei gruppi pubblici locali.....	108
4.3 I processi per la programmazione e il controllo dei gruppi pubblici locali.....	113
5. STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI .....	126
5.1 Gli strumenti di programmazione e controllo dei gruppi privati, in particolare il rendiconto	126

5.1.1	<i>Il bilancio d'esercizio nel pensiero economico aziendale e nella prospettiva normativa e dei principi contabili.....</i>	127
5.1.2	<i>Il bilancio consolidato nel pensiero economico aziendale e nella prospettiva normativa e dei principi contabili.....</i>	135
5.2	Gli strumenti di programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali, in particolare il rendiconto ed il sistema degli indicatori.....	157
5.2.1	<i>Il bilancio consolidato.....</i>	158
5.2.2	<i>Il sistema degli indicatori.....</i>	171
6.	ORGANIZZAZIONE, PROCESSI E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI: IL CASO DEI COMUNI CAPOLUOGO EMILIANO-ROMAGNOLI E TOSCANI .....	180
6.1	La fase induttiva della ricerca.....	180
6.2	Struttura e risultati del questionario di ricerca.....	181
6.2.1	<i>Sezione 1: organizzazione.....</i>	181
6.2.2	<i>Sezione 2: processi e strumenti di programmazione.....</i>	187
6.2.3	<i>Sezione 3: processi e strumenti di controllo.....</i>	196
6.2.4	<i>Sezione 4: bilancio consolidato .....</i>	206
7.	STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI: UNA PROPOSTA .....	215
7.1	La fase di feedback della ricerca.....	215
7.2	Limiti degli attuali strumenti di programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali .	215
7.3	Il superamento dei limiti: una proposta operativa.....	219
7.3.1	<i>Il Programma Consolidato .....</i>	222
7.3.2	<i>Il Report del Programma Consolidato .....</i>	231
7.4	Applicabilità degli strumenti proposti alla luce delle esperienze analizzate.....	247
	CONCLUSIONI.....	251
	BIBLIOGRAFIA.....	256
	SITOGRAFIA .....	271

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1.1. - Universo considerato ai fini della ricerca .....	14
Tabella 1.2. - La presenza degli enti locali nelle società partecipate, anni 2003, 2005, 2007 .....	22
Tabella 1.3. - Società partecipate e controllate dagli enti locali con unità locali e addetti relativi, per settore e ripartizione territoriale, anni 2003, 2005, 2006 .....	23
Tabella 2.1. - Principali interventi legislativi nel settore dei servizi pubblici locali .....	52
Tabella 3.1. - Panel delle società di capitali operanti nelle local utility e controllate dagli enti locali, anni 2005 e 2006, valori in euro e in percentuale .....	82
Tabella 3.2. - Principali motivazioni alla base della genesi dei gruppi aziendali .....	87
Tabella 3.3. - I modelli di governance per le società alla luce del Decreto Legislativo 17 Gennaio 2003, n. 6, modificato dal Decreto Legislativo 6 Febbraio 2004, n. 37 .....	99
Tabella 4.1. - I circuiti di programmazione e controllo del gruppo pubblico locale .....	123
Tabella 5.1. - Definizione dell'area di consolidamento .....	144
Tabella 5.2. - Armonizzazione dei bilanci .....	147
Tabella 5.3. - Integrazione dei valori di bilancio ed il trattamento delle partecipazioni .....	152
Tabella 5.4. - Eliminazione delle operazioni infragruppo .....	154
Tabella 5.5. - Le principali fasi della redazione del bilancio consolidato .....	154
Tabella 5.6. - Definizione dell'area di consolidamento .....	167
Tabella 5.7. - Armonizzazione dei bilanci .....	169
Tabella 5.8. - Eliminazione delle operazioni infragruppo .....	170
Tabella 6.1. - Domande della sezione 1) organizzazione .....	182
Tabella 6.2. - Domanda 1.1 .....	182
Tabella 6.3. - Detenzione delle partecipazioni .....	182
Tabella 6.4. - Domanda 1.2 .....	184
Tabella 6.5. - Rapporti con le società di gestione .....	184
Tabella 6.6. - Domanda 1.3 .....	186
Tabella 6.7. - Sistemi informatici .....	186
Tabella 6.8. - Domande della sezione 2) processi e strumenti di programmazione .....	187
Tabella 6.9. - Domanda 2.1 .....	187
Tabella 6.10. - Attività di programmazione del gruppo pubblico locale .....	188
Tabella 6.11. - Domanda 2.2 .....	190
Tabella 6.12. - Processo di programmazione del gruppo pubblico locale .....	190
Tabella 6.13. - Domanda 2.3 .....	193
Tabella 6.14. - Strumenti di programmazione del gruppo pubblico locale .....	194

Tabella 6.15. - Domande della sezione 3) processi e strumenti di controllo .....	196
Tabella 6.16. - Domanda 3.1 .....	196
Tabella 6.17. - Attività di controllo sul gruppo pubblico locale .....	197
Tabella 6.18. - Domanda 3.2 .....	199
Tabella 6.19. - Processo di controllo sul gruppo pubblico locale .....	199
Tabella 6.20. - Domanda 3.3 .....	201
Tabella 6.21. - Strumenti di controllo sul gruppo pubblico locale .....	202
Tabella 6.22. - Domande della sezione 4) bilancio consolidato.....	206
Tabella 6.23. - Domanda 4.1 .....	206
Tabella 6.24. - Stato di avanzamento del bilancio consolidato .....	206
Tabella 6.25. - Domanda 4.2 .....	208
Tabella 6.26. - Motivazioni per la redazione del bilancio consolidato.....	209
Tabella 6.27. - Domanda 4.3 .....	211
Tabella 6.28. - Motivazioni per la mancata redazione del bilancio consolidato .....	211
Tabella 7.1. – I limiti degli strumenti previsti dal modello normativo/dottrinale .....	219
Tabella 7.2. – Il superamento dei limiti degli strumenti previsti dal modello normativo/dottrinale .	221
Tabella 7.3. - La sezione introduttiva del Programma Consolidato .....	223
Tabella 7.4. - La prima sezione, parte non contabile, del Programma Consolidato (caso di una S.p.A.) .....	224
Tabella 7.5. - La seconda sezione, parte non contabile, del Programma Consolidato .....	226
Tabella 7.6. - La terza sezione, parte non contabile, del Programma Consolidato .....	227
Tabella 7.7. - La prima sezione, parte contabile, del Programma Consolidato .....	229
Tabella 7.8. - La seconda sezione, parte contabile, del Programma Consolidato .....	230
Tabella 7.9. - La sezione introduttiva del Report del Programma Consolidato .....	232
Tabella 7.10. - La prima sezione, parte non contabile, del Report del Programma Consolidato (caso di una S.p.A.).....	233
Tabella 7.11. - La seconda sezione, parte non contabile, del Report del Programma Consolidato	235
Tabella 7.12. - La terza sezione, parte non contabile, del Report del Programma Consolidato .....	236
Tabella 7.13. - La prima sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato: lo Stato Patrimoniale consolidato (lato attivo). Fonte: PCEL 4.....	242
Tabella 7.14. - La prima sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato: lo Stato Patrimoniale consolidato (lato passivo). Fonte: PCEL 4.....	243
Tabella 7.15. - La prima sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato: il Conto Economico consolidato. Fonte: PCEL 4.....	244

Tabella 7.16. - La seconda sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato .....	245
Tabella 7.17. - La terza sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato .....	246

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 3.1. - Gli attuali ruoli dell'ente locale rispetto ai servizi pubblici locali .....	74
Figura 3.2. - Le relazioni tra ente locale, cittadino/utente e azienda di gestione .....	76
Figura 3.3. - Dai ruoli giocati dall'ente locale ai modelli di governance .....	80
Figura 3.4. - Il modello tradizionale .....	97
Figura 3.5. - Il modello dualistico .....	98
Figura 3.6. - Il modello monistico .....	99
Figura 4.1. - Polo imprenditoriale autonomo .....	102
Figura 4.2. - Azienda poliservizi .....	103
Figura 4.3. - Azienda intercomunale .....	104
Figura 4.4. - Sistema integrato di aziende, partecipazioni detenute dal Comune .....	104
Figura 4.5. - Sistema integrato di aziende, partecipazioni detenute dalla Holding del Comune ....	105
Figura 4.6. - Il circuito strategico ed il circuito gestionale nell'iter di programmazione e controllo del gruppo pubblico locale .....	124
Figura 5.1. - La determinazione dell'esistenza del controllo ai sensi dell'IPSAS 6 .....	164



# INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di studiare l'organizzazione, i processi e gli strumenti di programmazione e controllo (con particolare attenzione per questi ultimi) utili alle amministrazioni territoriali ai fini della governance dei soggetti gestori di servizi pubblici a livello locale.

I servizi pubblici rappresentano uno degli aspetti di maggiore rilevanza ai fini della qualità della vita dei cittadini, nonché un elemento di capitale importanza per la competitività degli Stati moderni. Se da un lato essi devono avere la più ampia diffusione possibile, dall'altro ad essi va assicurato un soddisfacente livello qualitativo. I servizi pubblici, infatti, devono essere fruibili da tutti i cittadini, evitando così la diffusione di ineguaglianze che potrebbero addirittura minare le fondamenta democratiche nazionali, ed anche dalle imprese, in modo tale da garantire uno sviluppo territorialmente omogeneo: forti disomogeneità nell'erogazione dei servizi basilari (ad esempio l'energia elettrica), non farebbero altro che aumentare la forbice esistente tra il centro-nord ed il sud del Paese. Tuttavia, non è sufficiente che tali servizi siano fruibili da tutti (cittadini e imprese), ma è altresì essenziale fare in modo che essi siano effettivamente in grado di soddisfare i mutevoli bisogni dei diversi stakeholder: il progresso economico, tecnologico e sociale ha visto la nascita di nuove esigenze. Proprio la presenza di un ambiente esterno fortemente perturbato impone il costante "riallineamento" tra i bisogni della collettività ed i servizi erogati. La variabile qualitativa, in termini di aderenza rispetto alle necessità da soddisfare, appare di grande importanza: sarebbe inutile poter contare su servizi capillari, se essi avessero un impatto limitato sulla vita dei diversi stakeholder.

A tali problematiche quanti-qualitative se ne accompagnano altre di natura eminentemente economica: occorre evitare che l'erogazione dei succitati servizi avvenga, come è accaduto in passato, attraverso lo spreco delle risorse finanziarie fornite dai cittadini attraverso il prelievo fiscale, con conseguente aggravio dello "stato di salute" dei conti pubblici, a livello locale e centrale. La presenza di servizi facilmente fruibili da tutti i soggetti interessati, secondo elevati standard qualitativi, non può essere ottenuta a scapito dell'equilibrio economico-finanziario dei soggetti erogatori. In un contesto caratterizzato da risorse necessariamente in quantità limitate, la fornitura di servizi in condizioni costantemente anti-economiche (come per lungo tempo è avvenuto in Italia) è figlia di una visione miope: al diminuire delle risorse necessarie, a causa dei continui deficit accumulati, verrebbe meno la sostenibilità dell'intero sistema, con conseguente repentino ridimensionamento dell'offerta di servizi, difficilmente giustificabile agli occhi degli stakeholder.

Adeguatezza quanti-qualitativa ed erogazione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, in un contesto di risorse scarse, rappresentano la sfida che il presente ed il futuro

pongono ai soggetti chiamati a garantire i servizi pubblici, secondo il dettato Costituzionale: gli enti locali.

I numerosi interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo hanno delineato un nuovo ruolo per le amministrazioni territoriali: esse, da un lato, divengono le principali responsabili della tutela e promozione delle esigenze della propria collettività di riferimento, dall'altro sono chiamate, in virtù dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale sanciti dalla Costituzione, a collaborare con diversi soggetti, istituzionali e non, per la fornitura dei servizi pubblici. In particolare, le riforme intervenute a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, hanno aperto il settore dei servizi stessi ai soggetti privati, in modo tale da cercare, attraverso di essi e tramite una maggiore concorrenza tra gli operatori del settore, una gestione che sappia coniugare le già citate istanze di adeguatezza quanti-qualitativa delle prestazioni erogate ed efficienza, efficacia ed economicità nella gestione delle risorse fornite dai cittadini.

L'amministrazione territoriale, nel contesto ad oggi in ulteriore evoluzione, è quindi sempre meno erogatrice diretta dei servizi pubblici: ciò non implica, tuttavia, che essa non sia più chiamata a tutelare le esigenze dei cittadini nei confronti dei nuovi soggetti gestori. L'ente locale non perde quindi la sua funzione di responsabile principale dell'adeguatezza dei servizi erogati e a tal fine deve essere in grado di realizzare un'idonea governance sui soggetti che gestiscono *in primis* i suddetti servizi.

La cessazione di un intervento diretto dell'ente locale (anche se non su tutta la gamma delle prestazioni erogate) si accompagna al superamento di una logica di government, in ossequio alla quale l'amministrazione territoriale si poneva sul palcoscenico locale forte dell'imperio garantito dalla Legge, e che nella Legge trovava la propria giustificazione ed il proprio fine: davanti ad essa i cittadini avevano principalmente un ruolo di fruitori passivi delle prestazioni erogate, ed era parimenti occasionale la cooperazione con gli altri soggetti pubblici, privati e non profit.

Il fallimento di questo modello di amministrazione accentratrice, testimoniato dai forti squilibri economico-finanziari appalesatisi nel tempo e dall'incapacità di erogare servizi quanti-qualitativamente adeguati, ha incentivato l'introduzione di logiche manageriali all'interno degli enti locali, che hanno fatto diffondere concetti prima poco conosciuti come efficienza, efficacia ed economicità. Il cittadino diviene così in grado di far sentire la propria voce e di partecipare attivamente al processo di erogazione del servizio, i suoi bisogni rappresentano il centro dell'azione dell'amministrazione; a ciò si aggiunge la necessità di misurare le performance ottenute, al fine di verificare la capacità dei pubblici poteri di rispondere alle istanze della collettività. Tali fenomeni hanno creato la consapevolezza che l'ente locale da solo, con le ridotte risorse disponibili, difficilmente è in grado di garantire pienamente lo sviluppo della collettività di riferimento. D'altra

parte, l'amministrazione ha preso coscienza della presenza di altri attori a livello locale, la cui azione potrebbe affiancarsi (ma mai sostituirsi del tutto) a quella dei pubblici poteri: imprese private, soggetti non profit, cittadini e loro associazioni giocano un ruolo sempre maggiore nell'economia e possono a pieno titolo rivendicare un ruolo attivo nella realizzazione di un disegno congiunto di sviluppo locale.

L'amministrazione territoriale deve necessariamente coinvolgere, ma nello stesso tempo coordinare, tali soggetti, incanalando le loro forze verso la realizzazione del succitato disegno di sviluppo. Si passa quindi ad una logica di governance, nella quale i pubblici poteri sono chiamati a cooperare con altri soggetti e a coordinarne azioni e interessi verso fini comuni. Nello specifico campo dei servizi pubblici locali, l'ente di riferimento diviene non più erogatore diretto, ma holding di un gruppo di entità di natura giuridica diversa, le quali hanno il compito di gestire in prima persona tali servizi. L'amministrazione, all'interno del gruppo, ha l'onere di definire gli indirizzi fondamentali, traducendoli in specifici obiettivi, da attribuire alle diverse consociate, e di controllare la realizzazione degli stessi, affinché queste ultime si allineino realmente a quanto stabilito dall'ente di riferimento, a tutela degli interessi dei cittadini.

Si tratta di un ruolo complesso, che deve contemperare esigenze diverse e a volte confliggenti tra loro, come ad esempio la necessità per i cittadini di ottenere servizi a prezzi contenuti e le esigenze di profitto per i soci privati delle aziende miste. Per svolgere compiutamente tale complesso ruolo, appare improcrastinabile l'adozione di opportune soluzioni organizzative, di adeguati processi e strumenti di programmazione e controllo.

L'ente locale dovrebbe, prima di tutto, individuare una struttura, dotata di idonee professionalità, che sia in grado di dialogare con l'universo dei soggetti gestori, facendo da tramite tra le loro esigenze e gli indirizzi definiti dagli organi politici.

D'altra parte sarebbe opportuno definire precisi flussi informativi bidirezionali tra l'ente e le consociate, individuando tempistiche e obblighi di ciascun soggetto componente il gruppo.

Infine, a garanzia della corretta circolazione delle informazioni, sarebbe rilevante definire specifici strumenti, attraverso i quali da un lato verrebbe svolto il ruolo di indirizzo da parte dell'ente locale, dall'altro sarebbe possibile la verifica dei risultati ottenuti dalle singole consociate e dal gruppo nel suo complesso, riorientando l'azione dello stesso in presenza di scostamenti rispetto alle previsioni.

Tra gli strumenti disponibili appare rilevante il bilancio consolidato, grazie alla sua capacità di fornire una visione completa dell'aggregato e di garantirne un efficace monitoraggio. Occorre osservare che, tuttavia, tale documento può essere utilizzato per i fini del solo controllo di tipo economico, finanziario e patrimoniale: esso non consente, infatti, di ottenere alcuna informazione di

natura non strettamente contabile. A tal fine al bilancio consolidato andrebbero accompagnati ulteriori strumenti, in grado di fornire dati di natura quanti-qualitativa e temporale.

Dall'integrazione di tali elementi sarebbe possibile ottenere strumenti nuovi, in grado di delineare la performance del gruppo pubblico locale a 360 gradi, favorendo così l'introduzione di un completo ed efficace sistema di programmazione e controllo, essenziale per garantire da un lato la sostenibilità economica del gruppo, dall'altro la soddisfazione delle multiformi esigenze degli stakeholder.

Di seguito si illustra la struttura del lavoro.

Si è provveduto a delineare, nel corso del **primo capitolo**, gli obiettivi della ricerca. la metodologia seguita per raggiungere questi ultimi, nonché le motivazioni che rendono il tema dei servizi pubblici locali rilevante ed attuale. In particolare, la metodologia seguita è di tipo misto, deduttivo-induttiva: nei capitoli dal secondo al quinto è stata realizzata la fase deduttiva, nel sesto sono stati illustrati gli esiti della fase induttiva, mentre nel settimo è stata svolta la fase di feedback.

Nel **secondo capitolo** si è approfondita la corposa normativa che ha interessato il settore oggetto di analisi, dai primi interventi all'inizio del secolo scorso fino alle più recenti pronunce (Decreto Ronchi, 2009). In tal modo si è individuata l'evoluzione del ruolo dell'ente locale nel disegno voluto dal legislatore.

Nel **terzo capitolo** ci si è interrogati circa la presenza dei requisiti necessari per qualificare l'ente locale e i soggetti gestori di servizi pubblici come sistemi aziendali: solo in questo caso, infatti, il tema prescelto avrebbe potuto essere di interesse per gli studiosi di Economia Aziendale. In seguito, si è provveduto a trattare le nuove problematiche di governance che il mutato contesto socio-economico pone all'attenzione degli enti locali: tra i ruoli ad oggi giocati dall'amministrazione sul palcoscenico locale si è poi scelto di focalizzare l'attenzione sul ruolo di "regista" e sulle connesse criticità di governance. È stato tratteggiato il fenomeno dei gruppi, analizzando il duplice problema della governance dell'amministrazione sul gruppo stesso e della governance interna alla singola azienda.

Nel corso del **quarto capitolo** si sono approfondite le riflessioni circa le caratteristiche delle aggregazioni pubbliche, per poi analizzare le soluzioni organizzative ed i processi di programmazione e controllo delineati dalla dottrina economico aziendale come idonei a supportare la governance delle amministrazioni territoriali sulle proprie aziende di gestione.

Il tema inerente il principale strumento ritenuto utile dalla dottrina per le nuove esigenze dell'ente locale è stato affrontato nel corso del **quinto capitolo**. Più precisamente, si è dapprima analizzato il bilancio d'esercizio tramite il pensiero degli studiosi di Economia Aziendale e secondo la prospettiva normativa e dei principi contabili nazionali ed internazionali. In seguito, l'attenzione

è stata spostata sul bilancio consolidato, visto come principale strumento utile ai fini della governance del gruppo pubblico locale. Nel corso del capitolo, tuttavia, ci si è dapprima focalizzati sul bilancio consolidato delle aziende private, molto più diffuso nella realtà e sul quale è maggiore la presenza di studi da parte della dottrina economico aziendale. Si è quindi analizzato tale strumento non solo alla luce della già citata letteratura, ma anche delle norme vigenti e dei dettami dei principi contabili nazionali ed internazionali. Si sono approfonditi funzione, contenuti, destinatari e fasi di redazione del bilancio consolidato e si è chiusa la trattazione delineando la proposta dell'Organismo Italiano di Contabilità per avvicinare la normativa nazionale ai dettami dei principi contabili internazionali.

Successivamente il focus è stato spostato sul bilancio consolidato in ambito pubblico, analizzando gli studi economico aziendali in materia, la normativa e i principi contabili nazionali (si è considerata la proposta dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, non essendo ancora stato emanato un preciso principio nazionale inerente il rendiconto consolidato) ed internazionali, e sono state definite le sue fasi di predisposizione e le problematiche relative ad una sua contestualizzazione alla realtà pubblica italiana a livello locale. Si sono poi descritti i vantaggi legati all'introduzione degli indicatori a completamento delle informazioni fornite dal bilancio consolidato.

Grazie ai succitati studi è stato possibile estrapolare un modello normativo/dottrinale inerente l'organizzazione, i processi e gli strumenti di programmazione e controllo a supporto della governance dell'ente locale sulle aziende di gestione dei servizi pubblici.

Nel **sesto capitolo**, al fine di verificare l'effettiva applicazione di tale modello, si sono analizzati i risultati di una ricerca realizzata sui comuni capoluogo di Emilia-Romagna e Toscana, volta a illustrare lo stato dell'arte in tema di organizzazione, processi e strumenti di programmazione e controllo utilizzati da tali amministrazioni per la governance dei relativi gruppi.

Nel corso del **settimo ed ultimo capitolo** si sono analizzati i limiti del modello normativo/dottrinale alla luce dell'indagine empirica svolta: è stata così avanzata una proposta inerente due nuovi strumenti, in grado di superare i succitati limiti, utilizzabili per la programmazione e il controllo del gruppo pubblico da parte dell'ente locale.

In chiusura di trattazione sono state tratteggiate alcune brevi conclusioni.

# **1. LE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: OBIETTIVI, METODOLOGIA E RILEVANZA DELLA RICERCA**

## ***1.1 Quesiti e metodologia della ricerca***

Il presente lavoro ha ad oggetto l'organizzazione, i processi e gli strumenti adottabili dalle amministrazioni territoriali per la governance dei soggetti gestori di servizi pubblici a livello locale. Si presterà particolare attenzione agli strumenti, e più precisamente al bilancio consolidato, visto quale soluzione per controllare l'andamento economico-finanziario-patrimoniale del gruppo pubblico, fornendo parimenti informazioni utili anche per programmare le modalità di soddisfacimento delle istanze dei cittadini. Alla luce dell'attuale evoluzione normativa, infatti, l'ente locale assume sempre meno il ruolo di erogatore diretto dei servizi pubblici e sempre più la funzione di regolatore dei rapporti tra soggetti rilevanti ai fini dello sviluppo del territorio: tra questi giocano un ruolo di primaria importanza i soggetti preposti ad erogare nel concreto i servizi stessi. L'indirizzo e il controllo dell'attività di tali soggetti si pone quindi come un'esigenza per le amministrazioni territoriali, che debbono utilizzare strumenti idonei per definire, attuare e verificare strategie di erogazione diretta e indiretta dei servizi pubblici locali, ai fini dello sviluppo e del benessere della propria collettività di riferimento.

Tra i possibili strumenti a supporto della governance locale si sceglie di focalizzare l'attenzione sul bilancio consolidato, accompagnandolo con l'introduzione di indicatori non contabili, in modo tale da descrivere la performance aziendale in tutte le sue dimensioni: si cercherà inoltre di verificare l'adequatezza dei suddetti strumenti rispetto alle già citate necessità di governance.

Per indagare la funzione delle soluzioni organizzative e dei processi e strumenti di programmazione e controllo quali mezzi a supporto della governance dell'ente locale sui soggetti gestori di servizi pubblici, si è scelto di considerare quale universo d'analisi i comuni capoluogo delle regioni Emilia-Romagna e Toscana.

Perché l'Emilia Romagna e la Toscana? Le amministrazioni locali in tali regioni hanno beneficiato di un lungo periodo di stabilità politica e sono state stimolate da un tessuto economico tra i più sviluppati d'Italia. In Emilia-Romagna e Toscana si produce complessivamente il 15,6% del Prodotto Interno Lordo (PIL) italiano (8,9% e 6,7% rispettivamente) ed il loro PIL pro capite si colloca ben al di sopra della media nazionale: 28.727 € in Toscana e addirittura 32.397 € in Emilia Romagna, contro una media nazionale pari a 26.278 €.

<sup>1</sup> Fonte: Istat, *Principali aggregati dei conti economici regionali, anno 2008*, [www.istat.it](http://www.istat.it), 15 Ottobre 2009.

A fine 2008 in tale area operavano ben 892.429 imprese (il 14,6% del totale nazionale): 477.181 in Emilia Romagna e 415.248 in Toscana<sup>2</sup>. Esse hanno solidi rapporti internazionali: non a caso l'Emilia-Romagna è la terza regione italiana per valore dell'export mentre la Toscana è la quinta<sup>3</sup>.

La floridezza del tessuto economico delle due regioni è testimoniata anche dal loro ridotto tasso di disoccupazione, pari a 3,2% in Emilia Romagna e a 5,0% in Toscana (contro una media nazionale del 6,7%). Relativamente al tasso di occupazione, si nota che tra le prime dieci province con il più alto valore per tale indice ve ne sono ben sei emiliano-romagnole (Bologna, Reggio Emilia, Modena, Parma, le prime quattro in graduatoria, oltre a Ravenna e Ferrara) ed una toscana (Siena). Considerando il dato regionale, l'Emilia Romagna ha un tasso di occupazione pari a 70,2%, mentre la Toscana pari a 65,4% (la media nazionale si ferma a 58,7%)<sup>4</sup>.

A livello di Pubblica Amministrazione, le regioni analizzate mostrano un notevole dinamismo, in termini di strumentazione utilizzata<sup>5</sup> e di apertura al cambiamento: ciò emerge dalle risultanze della ricerca dal titolo *“Il contributo dei sistemi di programmazione e controllo alla governance locale in Emilia-Romagna”*, coordinata dal Prof. Deidda Gagliardo e *“I modelli di controllo interno adottati nelle province e comuni capoluogo toscani”*, indagine effettuata dalla “Comunità virtuale dei controlli interni”<sup>6</sup> per il triennio 2004-2006. D'altra parte, sempre con riferimento all'innovatività della realtà toscana, è opportuno sottolineare che il Comune di Pisa, nel 2004, è stato il primo ente locale italiano a dotarsi dello strumento su cui si focalizza l'attenzione del presente studio: il bilancio consolidato.

All'interno dell'universo indagato, si è scelto di considerare i comuni capoluogo. Tale scelta è dovuta al fatto che i comuni rappresentano, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, gli enti che ricorrono maggiormente all'esternalizzazione. Inoltre, i comuni capoluogo, in virtù della maggiore popolazione servita e della loro funzione universalistica, da esercitarsi nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si trovano a dover gestire una notevole complessità. Essi, infatti, devono soddisfare molteplici bisogni e sono chiamati ad amministrare, a

<sup>2</sup> Fonte: Movimprese, *Natalità e mortalità delle imprese italiane registrate presso le camere di commercio*, [www.unioncamere.it](http://www.unioncamere.it), 3 Febbraio 2009.

<sup>3</sup> Fonte: Istat, *Data warehouse commercio estero, dati relativi ad Ottobre 2009*, [www.coeweb.istat.it](http://www.coeweb.istat.it), 1 Febbraio 2010.

<sup>4</sup> Fonte: Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro. Media 2008*, [www.istat.it](http://www.istat.it), 27 Aprile 2009.

<sup>5</sup> Ad evidenza, Orelli e Visani, tramite una ricerca sull'applicazione degli strumenti di cost management negli enti locali italiani, analizzano due casi virtuosi emiliano-romagnoli (Comune di Modigliana, in provincia di Forlì-Cesena e Comune di Forlì, con particolare riferimento, in quest ultimo caso, al Settore Biblioteche), che si distinguono da una media nazionale caratterizzata da arretratezza nei sistemi informativo-contabili. Per approfondimenti si veda ORELLI R. L., VISANI F., *Analisi e gestione dei costi negli enti locali. Stato dell'arte, modelli e applicazioni di cost management*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

<sup>6</sup> La “Comunità virtuale dei controlli interni”, nata nel 1999, riunisce studiosi di Pubblica Amministrazione ed operatori. Essa è volta a introdurre processi e strumenti innovativi e a diffondere le *best practice* nel settore, con particolare attenzione per i controlli interni. Per approfondimenti si veda [www.controllinterni.it](http://www.controllinterni.it).

tal fine, ingenti risorse. La succitata complessità molto spesso viene gestita non solo in economia, ma sempre più attraverso il ricorso a soggetti esterni, cui viene demandata la gestione dei servizi pubblici locali. In tale situazione il problema della governance è sicuramente maggiormente sentito rispetto al caso di enti di piccole dimensioni, maggiormente legati all'erogazione diretta dei servizi stessi.

Appare rilevante notare, in più, che gli enti considerati hanno sistemi informativi e di governance innovativi<sup>7</sup> con riferimento alla propria gestione, mentre appaiono carenti in riferimento ai sistemi informativi e di governance relativi all'indirizzo e al controllo dei soggetti esterni chiamati a gestire i servizi pubblici locali.

La research question è triplice, tramite il presente lavoro ci si chiede dapprima:

*Q1: esiste un modello relativo all'organizzazione, ai processi e agli strumenti di programmazione e controllo che supporti la governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici, previsto dalla normativa e/o scaturito dagli studi economico aziendali?*

*Q2: In caso di risposta affermativa, tale modello è utilizzato dagli enti locali emiliano-romagnoli e toscani?*

*Q3: Il modello, nella sua forma attuale, è adeguato a supportare la governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici?*

Per rispondere a tali domande è stata adottata una metodologia di tipo misto deduttivo-induttiva<sup>8</sup>: al primo quesito si è risposto attraverso la fase deduttiva, al secondo tramite la fase induttiva ed al terzo grazie alla fase di feedback.

1. Nella fase deduttiva è stata posta in essere un'analisi normativa, in modo tale da mettere in luce l'evoluzione che la materia ha subito nel corso del tempo: a partire dai primi interventi (Legge Giolitti, 1903), fino alle recenti riforme (Decreto Ronchi, 2009) la Legge ha rappresentato un riferimento fondamentale, in grado, come si vedrà, di influenzare fortemente le modalità di gestione dei servizi stessi. In più, è stata realizzata un'analisi della letteratura economico aziendale nazionale ed internazionale in tema di gestione dei servizi pubblici locali; tale analisi ha voluto approfondire in particolare le tematiche inerenti il bilancio consolidato, sia nell'esperienza privatistica che

<sup>7</sup> Alcuni di tali enti, ad esempio, hanno iniziato ad introdurre meccanismi di programmazione negoziata, esempi di democrazia diretta ancora poco diffusi a livello nazionale.

<sup>8</sup> Sull'utilità di tale metodologia negli studi economico aziendali, la Ferraris Franceschi afferma che se "il metodo rappresenta la via da seguire per arrivare a determinati risultati, allora esso è complesso, formato da tanti procedimenti a seconda degli aspetti e non è di per sé né soltanto induttivo né soltanto deduttivo, ma scaturisce da ambedue queste tendenze di ragionamento congiunte ed intrecciate in un procedimento logico globale". Cfr. FERRARIS FRANCESCHI R., *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano, 1998.



pubblicistica. Sono stati quindi approfonditi, in ambito privatistico, i temi relativi alla redazione di tale strumento in base alla normativa nazionale, ai principi contabili nazionali ed internazionali. In campo pubblicistico sono stati studiati i contributi di autori che per primi hanno approfondito la tematica del bilancio consolidato per gli enti locali, integrando tali apporti con le proposte realizzate sul tema dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali<sup>9</sup> e con i principi contabili internazionali per il settore pubblico. Le conoscenze tratte da tali studi hanno consentito l'elaborazione del modello esistente inerente l'organizzazione, i processi e gli strumenti di programmazione e controllo, con focus sul bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale, utili per supportare la governance delle amministrazioni territoriali sui soggetti gestori dei servizi pubblici.

2. Nella fase induttiva si è verificato se il modello normativo/dottrinale precedentemente definito è applicato dagli enti locali analizzati. Per far ciò si è provveduto a contattare telefonicamente le ventuno amministrazioni componenti il campione: è stato scelto come riferimento il responsabile della struttura organizzativa deputata a mantenere i rapporti tra comune e aziende di gestione (o, in sua assenza, il responsabile del servizio finanziario), per garantire la presenza di un'interazione professionale sui temi analizzati.

Tabella 1.1. - *Universo considerato ai fini della ricerca*

UNIVERSO CONSIDERATO	
<i>Emilia Romagna</i>	<i>Toscana</i>
Bologna	Arezzo
Cesena	Firenze
Forlì	Grosseto
Ferrara	Livorno
Modena	Lucca
Piacenza	Carrara
Parma	Massa
Ravenna	Pisa
Reggio Emilia	Prato
Rimini	Pistoia
	Siena
<b><i>Totale Emilia Romagna: 10</i></b>	<b><i>Totale Toscana: 11</i></b>
<b>Totale Universo: 21</b>	

<sup>9</sup> L'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali è un organismo costituito in seno al Ministero dell'Interno dall'articolo 11 del Decreto Legislativo 23 Ottobre 1998, n. 410, ora trasfuso nell'articolo 154 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267, avente il compito di "promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi modelli contabili. L'Osservatorio adotta iniziative di divulgazione e di approfondimento finalizzate ad agevolare l'applicazione ed il recepimento delle norme".

Sono stati così illustrati gli scopi della ricerca ed è stata chiesta ai vari referenti la disponibilità a partecipare alla stessa: tutti comuni contattati hanno aderito. Si è poi provveduto all'invio del questionario a risposta chiusa appositamente predisposto per la raccolta dei dati, tramite e-mail. Il questionario somministrato prevedeva la presenza di quattro sezioni, per un totale di dodici domande, volte ad indagare gli aspetti delineati nella research question. La prima sezione (denominata "Organizzazione") era finalizzata alla verifica delle soluzioni organizzative adottate dal comune per la governance delle consociate. La seconda ("Processi e strumenti di programmazione") e la terza sezione ("Processi e strumenti di controllo") erano volte ad approfondire i flussi ed i documenti utilizzati per garantire la circolazione dell'informazione tra l'ente e i soggetti gestori. La quarta ed ultima sezione, denominata "Bilancio consolidato", mirava a focalizzare l'attenzione su tale strumento, verificando la sua introduzione e le motivazioni che ne consigliano e/o ne ostacolano l'utilizzo. Ai comuni contattati è stata chiesta la restituzione del questionario debitamente compilato entro due settimane dalla data di invio: quattordici enti hanno risposto nei tempi concordati. Ai restanti sette è stato inviato un sollecito via mail, che ha consentito di recuperare altre due risposte. Le ultime cinque amministrazioni sono state contattate nuovamente per via telefonica, operazione che ha portato all'invio da parte dei referenti di ulteriori quattro questionari compilati. Solo in un caso è stato necessario provvedere ad un ulteriore sollecito, prima via e-mail, poi tramite telefono: nonostante ciò non è stato possibile ottenere la restituzione del questionario compilato. La fase di contatto, secondo le fasi precedentemente descritte, ha avuto inizio il 9 Luglio 2009 e si è conclusa il 16 Dicembre 2009: tramite la metodologia suesposta è stato possibile ottenere un tasso di risposta pari a 95,2% (20 enti su 21). Le risposte così ottenute sono state analizzate, per rendere compatibili i dati raccolti ed in modo tale da ottenere un quadro relativo all'organizzazione, ai processi ed agli strumenti di programmazione e controllo utilizzati dai comuni capoluogo emiliano romagnoli e toscani a supporto della governance sulle proprie aziende di gestione.

3. Nella fase di feedback è avvenuto il confronto tra le risultanze della fase induttiva ed il modello realizzato nella fase deduttiva, in modo da verificarne l'adeguatezza rispetto alle esigenze di governance degli enti locali. Partendo dai limiti emersi dal confronto sono state poi ipotizzate possibili evoluzioni relative agli strumenti di programmazione e controllo ad oggi utilizzati dagli enti locali indagati a supporto della governance sulle aziende di gestione dei servizi pubblici.

## 1.2 Rilevanza e attualità del tema

Il tema dei servizi pubblici<sup>10</sup> locali e degli strumenti di gestione degli stessi nei moderni paesi industrializzati è rilevante ed attuale.

La rilevanza della materia emerge dalle necessità connesse al soddisfacimento di un numero sempre maggiore e complesso di bisogni dei singoli cittadini, unite all'esigenza di sviluppo dei sistemi economici, in contesti fortemente mutevoli e dinamici<sup>11</sup>, che richiedono la presenza di servizi di qualità sempre crescente. Ad evidenza, si pensi, solo per citare alcuni esempi, al ruolo strategico che hanno i servizi di mobilità nelle grandi città al fine di evitare il congestionamento del traffico e l'inquinamento piuttosto che la capacità di fornire energia a costi contenuti per favorire la competitività delle industrie nazionali<sup>12</sup>.

Ad evidenziare ulteriormente la rilevanza dei servizi pubblici nell'attuale contesto socio-economico continentale è intervenuta anche la Commissione Europea, che nel Libro Verde del 21 Maggio 2003 ha affermato che i servizi di interesse generale rappresentano "*parte dei valori condivisi da tutte le società europee e che costituiscono un tratto essenziale del modello europeo di società*". I servizi pubblici rappresentano quindi un elemento essenziale che qualifica la qualità della vita dei cittadini nonché la capacità competitiva delle imprese<sup>13</sup>.

Il tema concernente le modalità tramite le quali erogare tali servizi non può non assumere anch'esso rilevanza. Nel corso del secolo appena concluso si è assistito ad un forte intervento dei

<sup>10</sup> L'articolo 112 del TUEL stabilisce che "Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". La Legge non definisce con precisione cosa sia un servizio pubblico, lasciando ampia libertà agli enti locali nel definire quali siano i servizi necessari a provvedere al soddisfacimento dei bisogni delle proprie collettività di riferimento.

<sup>11</sup> In merito alla mutevolezza degli attuali scenari Poddighe afferma che "L'ambiente generale, sappiamo, costituisce un sistema oltremodo complesso, formato da un insieme di sottoinsiemi componenti, quali sono l'ambiente politico e istituzionale, economico, tecnologico, socio culturale e naturale. Al riguardo, l'elemento da tenere presente con la massima attenzione è dato dalla turbolenza e dalla mutabilità che, soprattutto oggi, lo contraddistingue intensamente". Cfr. PODDIGHE F., *L'azienda nella fase istituzionale*, Edizioni Plus, Pisa, seconda edizione, 2001, pag. 24.

<sup>12</sup> Si pensi alle frequenti tensioni sui mercati petroliferi, suscettibili di far lievitare il costo dell'energia e, di conseguenza, quello della maggior parte dei beni di consumo. Negli ultimi anni si sono moltiplicate politiche "coraggiose", assai eterogenee tra loro, volte a contenere la dipendenza dal petrolio tramite l'utilizzo di fonti alternative (energia solare, eolica, nucleare ecc.): ciò è ulteriore testimonianza della strategicità dei servizi pubblici nei moderni sistemi economici.

<sup>13</sup> Circa l'importanza dei servizi pubblici nella nostra società, By e Macleod affermano che "How public services are organized and what they provide in terms of order and opportunity makes these services lighting rods for shaping key aspects of the relationship between citizen and state and in maintaining the social cohesion of civil society at large". Cfr. BY R. T., MACLEOD C., *Managing organizational change in public services. International issues, challenges and cases*, Routledge, London and New York, 2009, pag. 9. Il ruolo chiave dei servizi pubblici nella società moderna è sottolineato anche dalla Banca Mondiale: "A well functioning public sector that delivers quality public services consistent with citizen preferences and fosters private market-led growth while managing fiscal resources prudently, is considered critical to the World Bank's mission of poverty alleviation and the achievement of millennium development goals". Cfr. WORLD BANK, *Governance and anti-corruption*, <http://web.worldbank.org/>, 10 Maggio 2007.

pubblici poteri in economia, tanto a livello statale quanto sul piano locale<sup>14</sup>. Tale interventismo veniva giustificato dalla necessità di porre rimedio ai cosiddetti “fallimenti del mercato”, ovvero a situazioni in cui il ricorso al mercato non garantisce un’ottimale allocazione delle risorse scarse, a danno del benessere collettivo: in tal caso si ritiene opportuno l’intervento pubblico onde evitare forti squilibri nelle condizioni socio-economiche dei membri della società<sup>15</sup>.

In particolare, si consideri che alcuni beni (i beni pubblici puri<sup>16</sup>) sono caratterizzati da manifesta antieconomicità: essi, infatti, si caratterizzano per la loro gratuità (di norma sono finanziati con il prelievo fiscale), non rivalità e non esclusività nel consumo<sup>17</sup>. Esempi di ciò sono la difesa del territorio nazionale, l’amministrazione della giustizia, la funzione di polizia.

Accanto a tali beni, che non sono convenientemente attribuibili alla gestione privata, ve ne sono altri che, pur venendo erogati sulla base di un’esplicita richiesta da parte dell’utente, sono stati per lungo tempo mantenuti in mano pubblica in ragione di motivazioni di natura tecnica: in tali casi (ad esempio la fornitura di gas, acqua, energia elettrica) la necessità di fornire il servizio all’intera collettività richiedeva la disponibilità di reti e impianti di difficile ed assai onerosa predisposizione. Tali ingenti barriere all’entrata configuravano situazioni di “monopolio naturale”, nelle quali la presenza di un unico gestore privato “profit-oriented” avrebbe generato un’allocazione non efficiente<sup>18</sup>. Proprio per questo i pubblici poteri erano soliti intervenire assumendo in prima persona

<sup>14</sup> In disaccordo con tale impostazione Giannessi afferma che “Lo Stato, tuttavia, almeno come norma, non deve intervenire nella vita delle aziende. I suoi interventi devono essere limitati a casi di particolare gravità nei quali siano in gioco gli interessi della Collettività economica che esso rappresenta”. Cfr. GIANNESSE E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Cursi, Pisa, 1961, pagg. 8-9. Tale affermazione non trova riscontro ai giorni nostri, in quanto molti governi sono intervenuti attivamente per sostenere aziende minacciate dalla crisi finanziaria manifestatasi nell’autunno 2008.

<sup>15</sup> In proposito Deidda Gagliardo sottolinea che “in risposta ai c.d. fallimenti dei mercati, l’ente locale ha ricoperto, prima dell’inizio del XX secolo, il ruolo di attore protagonista: i risultati non soddisfacenti ottenuti con il sistema delle concessioni ai privati insinuarono una sfiducia nel mercato e fecero emergere l’esigenza di supplire pubblicamente all’inadeguatezza degli interventi privati”. Cfr. DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano, 2007, pag. 60.

<sup>16</sup> Un bene pubblico è un bene che “deve essere fornito nella stessa quantità a tutti i consumatori coinvolti [...]ciascuno potrà attribuirgli un valore diverso, ma tutti dovranno consumarne la stessa quantità”. Cfr. VARIAN H.R., *Microeconomia*, Cafoscarina, Venezia, 1998, pag. 581. In tema di gestione dei beni pubblici, il premio Nobel per l’economia 2009 Elinor Ostrom individua tre metodologie: gestione pubblica, privata o da parte della collettività. L’autrice giunge ad affermare che non si può statuire a priori la superiorità di un modello rispetto agli altri (“We simply must stop relying on stick-figure models alone and proposing ‘one-size-fits-all’ solutions, given that these solutions have themselves generated tragedies when widely applied rather than solved them”). Cfr. OSTROM E., *Institutions and the environment*, Economic affairs, volume n. 28, issue n. 3, Blackwell, Oxford, 2008, pag. 28), laddove la soluzione ottimale, da verificare caso per caso, è spesso legata ad una “multi-level governance”. Per approfondimenti si veda OSTROM E., *A diagnostic approach for going beyond panaceas*, Proceedings of the National Academy for Sciences of the United States of America, volume n. 104, issue n. 39, National Academy of Sciences, Washington, 2007, pagg. 15.181-15.187; OSTROM E., *Institutions and the environment*, op. cit., pagg. 24-31.

<sup>17</sup> “un bene o un servizio è rivale quando il consumo da parte di un soggetto non può essere condiviso anche da un altro soggetto [...] un bene è escludibile se può essere regolamentato il suo consumo, vale a dire se è possibile consentirlo ad un soggetto ma impedirlo ad un altro”. Cfr. BOSI P. (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2000, pag. 65.

<sup>18</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività si segnala che in una situazione di monopolio l’impresa monopolista produce una quantità di output inferiore e ad un prezzo più alto rispetto a ciò che si avrebbe in situazione di concorrenza, generando

l'onere di fornitura di tali servizi, agendo principalmente con finalità sociali, garantendo quindi a prezzi spesso politici la massima accessibilità al servizio a tutti gli interessati: la presenza di un monopolista privato avrebbe portato non solo ad una fornitura a prezzi più elevati, ma anche a privilegiare solo le utenze effettivamente remunerative, a scapito dell'universalità del servizio stesso (ad esempio nel caso del trasporto urbano, probabilmente, le tratte meno remunerative sarebbero state soppresse, a danno di taluni cittadini).

Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad un forte progresso tecnologico, che ha consentito di rimuovere, in diversi settori, alcune delle barriere all'entrata che rendevano difficilmente proponibile la concorrenza; unitamente a ciò è stato posto in essere un profondo ripensamento del ruolo dello Stato nell'economia, con conseguente ridimensionamento dell'interventismo che aveva caratterizzato la maggior parte del XX secolo.

Tali effetti non potevano non incidere su un settore chiave come quello dei servizi pubblici: a partire dal 1990, con la Legge 8 Giugno 1990, n. 142, i pubblici poteri, in particolare i livelli di governo decentrati, tradizionalmente depositari della maggior parte dei servizi offerti a livello locale, hanno "aperto" all'ingresso di soggetti privati un settore per lungo tempo a loro precluso. Hanno così iniziato a svilupparsi nuove forme di gestione che hanno portato alla nascita di strutture che, pur mantenendo un forte rapporto con l'ente locale, hanno una notevole autonomia rispetto all'ente stesso.

Tali strutture hanno assunto una sempre maggiore rilevanza nell'attuale panorama; ciò è riconducibile a molteplici ragioni, tra le quali appare rilevante citare:

- processo di devoluzione;
- integrazione europea;
- peso del settore dei servizi pubblici nell'economia italiana.

Il processo di devoluzione nasce dalla necessità di fornire una risposta all'accresciuta domanda di autodeterminazione delle diverse collettività locali, insoddisfatte dall'erogazione dei medesimi servizi su scala nazionale, spesso con costi elevati e qualità ridotta<sup>19</sup>. In una società in costante evoluzione i bisogni dei cittadini aumentano e mutano costantemente, di conseguenza diviene

---

così una "perdita netta di monopolio". In particolare, il caso di monopolio naturale si configura per la necessità di sostenere ingenti costi fissi per l'entrata nel mercato, ai quali si accompagnano costi di fornitura notevolmente inferiori: il monopolista, di conseguenza, non praticherà un prezzo pari al costo marginale di produzione del servizio stesso (come vorrebbe l'efficienza Paretiana), ma uno superiore. Per approfondimenti relativi ai concetti suesposti si veda VARIAN H.R., *Microeconomia*, op. cit., pag. 386 e segg.

<sup>19</sup> Si pensi, relativamente alla necessità di servizi pubblici di qualità ai fini del miglioramento delle condizioni della collettività locale, ai connotati drammatici che ha assunto nel corso del 2008 il problema dello smaltimento dei rifiuti a Napoli, dove la mancanza di adeguate infrastrutture e una gestione inefficiente hanno portato all'accumulo di rifiuti nelle strade di una delle più belle città del mondo, a tutto danno non solo dei flussi turistici, ma anche della salute dei cittadini.

sempre più difficile pensare di fornire a tutte le istanze espresse dal tessuto nazionale una medesima risposta standardizzata<sup>20</sup>.

A bisogni dinamici e tendenzialmente inesauribili si accompagna lo stato di salute precario della finanza nazionale, caratterizzata da un debito pubblico tra i più elevati d'Europa e da una pressione fiscale assai elevata: si pone quindi come improcrastinabile la necessità di un utilizzo responsabile delle risorse pubbliche scarse.

Per cercare di ovviare a tali problematiche è stato avviato un processo di riforma che ha portato alla revisione del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3). Tale processo, denominato “devoluzione”, si basa sull'idea secondo cui il trasferimento di funzioni e risorse dal centro alla periferia consentirebbe non solo di soddisfare in maniera migliore le istanze locali (avvicinando così il soggetto decisore alla cittadinanza che esprime il bisogno), ma anche di garantire una maggiore responsabilizzazione sull'utilizzo dei mezzi finanziari, in virtù del maggior controllo sociale operato dalla collettività locale nei confronti del proprio ente di riferimento.

Tali assunti di fondo trovano riscontro nella realtà di oggi: i livelli di governo decentrati, enti locali *in primis*, rappresentano i soggetti che, operando direttamente a contatto con la propria collettività, sono in grado di individuare in maniera maggiormente tempestiva i mutamenti dei bisogni, riuscendo così, compatibilmente con le risorse disponibili, a fornire una risposta adeguata<sup>21</sup>. A ciò si associa il diffondersi di un ruolo attivo per il cittadino, che esprime sempre più la necessità di partecipare al processo di definizione delle politiche pubbliche confrontando i benefici ottenuti e i sacrifici sopportati e manifestando le proprie preferenze, almeno a livello locale: vengono così disincentivati comportamenti antieconomici da parte dell'ente, che si tradurrebbero in un inasprimento del prelievo fiscale con conseguenze negative a livello di consenso politico.

I principi fondamentali della riforma del Titolo V della Costituzione sono quelli di seguito indicati<sup>22</sup>:

- Pari dignità dei livelli di governo: viene eliminata la subordinazione gerarchica tra i

<sup>20</sup> Sul punto Anselmi sottolinea la “necessità di modificare i servizi pubblici rendendoli più adeguati alle domande dei tempi e delle circostanze della vita economica e sociale. Questo concetto è esprimibile in termini generali come miglioramento della qualità dei servizi offerti, intesa in senso ampio e, pertanto, una qualità che riguardi la soddisfazione dell'utente sotto il profilo della tipologia di servizi forniti, del loro costo, della loro adeguatezza alla domanda, delle modalità di erogazione”. Cfr. ANSELMi L. (a cura di), *Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali. L'azienda Comune*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 3.

<sup>21</sup> I bisogni cui i servizi locali vogliono rispondere assumono connotati fortemente dinamici. Ad evidenza, si osservi come nel Testo Unico sui pubblici servizi, approvato con il R.D. 15 Ottobre 1925, n. 2.578, veniva definito di pubblica utilità il servizio di “fabbrica e vendita del ghiaccio”, oggi ampiamente superato dal progresso tecnologico. Si nota di conseguenza l'importanza di monitorare i bisogni espressi dalla collettività.

<sup>22</sup> Per approfondimenti sul processo di devoluzione nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione si consulti GARLATTI A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali. Criteri aziendali e quadro normativo*, Cedam, Padova, 2005, pagg. 35-40.

diversi livelli di governo stabilendo che *“la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*<sup>23</sup>.

- Decentramento e sussidiarietà verticale: rovesciando l’ottica precedente, in cui venivano puntualmente elencate le materie di competenza legislativa regionale, tutte le altre spettando allo Stato, ora il novellato articolo 117 elenca le materie di competenza esclusiva dello Stato, nonché quelle di competenza concorrente Stato-regione. Ne consegue che tutte le materie non menzionate dal suddetto articolo sono di competenza esclusiva regionale, che trova un limite solo nei principi costituzionali e nei vincoli imposti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. In più, l’articolo 118 afferma che *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza”*. Viene quindi sancito quanto affermato in precedenza, in netta contrapposizione con il principio napoleonico dell’unitarietà che ha caratterizzato a lungo il nostro ordinamento, ovvero che il compito di soddisfare i bisogni dei cittadini spetta all’amministrazione più vicina agli stessi (principio di sussidiarietà verticale), salvo attribuirlo ad un diverso ente qualora il Comune non risultasse idoneo<sup>24</sup> ad assicurare l’erogazione del servizio. Emerge quindi un ruolo di primo piano per gli enti locali, che rafforzano il loro ruolo di attori principali in termini di organizzazione dei servizi pubblici.
- Sussidiarietà orizzontale: si tratta di un ulteriore principio cardine, che legittima l’azione privata anche nel campo dei servizi pubblici. *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*<sup>25</sup>. In tale previsione potrebbe addirittura ravvisarsi una preferenza per la soluzione privata: l’intervento dei pubblici poteri dovrebbe manifestarsi solo qualora la gestione privata non fosse possibile, rimanendo quindi come soluzione eccezionale. Il principio di sussidiarietà orizzontale assume grande rilevanza nell’ambito dei servizi pubblici locali, introducendo quindi la possibilità di erogare tali servizi tramite strutture

<sup>23</sup> Cfr. Articolo 114, Costituzione della Repubblica Italiana.

<sup>24</sup> Tale idoneità è da valutarsi alla luce dei principi di differenziazione e adeguatezza. “il principio di adeguatezza faceva riferimento all’idoneità organizzativa a ricevere, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni; il principio di differenziazione riguardava la diversa allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali delle funzioni degli enti riceventi”. Cfr. GARLATTI A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 37-38.

<sup>25</sup> Cfr. Articolo 118, Costituzione della Repubblica Italiana.

miste pubblico-privato o addirittura unicamente private.

- Autonomia finanziaria: parallelamente all'assegnazione di nuove funzioni, i livelli di governo decentrati vengono dotati di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (articolo 119), ottenendo così la possibilità di stabilire tributi ed entrate propri, oltre ad una compartecipazione al gettito dei tributi riferibili al loro territorio. Ad integrazione di tali previsioni viene istituito un fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale<sup>26</sup> per abitante, e in più è lasciata facoltà allo Stato di intervenire con risorse proprie in favore di specifici enti *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni”*. Si instaura quindi un legame tra risorse raccolte all'interno del proprio territorio e qualità dei servizi erogati: gli enti locali sono quindi incentivati a cercare forme innovative di servizi pubblici, finalizzate ad evitare al massimo gli sprechi, nonché a combattere l'evasione. In più, si instaura un fenomeno di “concorrenza” fiscale tra i diversi territori, spinti a trovare un rapporto ottimale tra prelievo fiscale e qualità dei servizi offerti, in modo tale da attrarre famiglie e imprese dalle zone limitrofe.

Ulteriore motivazione, strettamente legata alla precedente, che sottolinea la rilevanza delle aziende di gestione dei servizi pubblici locali è data dal processo di integrazione europea. Nel contesto competitivo globale i paesi europei sono spinti all'aggregazione in organismi sopranazionali, tra i quali l'Unione Europea assume un ruolo di primissimo piano. L'appartenenza all'Unione influenza da vicino la vita di ogni paese membro, attraverso la creazione, dapprima, di un mercato unico europeo<sup>27</sup> e, in seguito, tramite il sorgere di un soggetto politico in grado di manifestare un peso superiore a quello dei singoli stati membri.

L'appartenenza all'Unione comporta, tuttavia, anche vincoli stringenti, tra i quali l'obbligo di sottostare ai parametri relativi all'indebitamento netto e al debito pubblico rapportati al PIL definiti con il Trattato dell'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 Febbraio 1992<sup>28</sup>. Le politiche di devoluzione e incentivazione del corretto utilizzo delle risorse sono strettamente legate anche alle previsioni di tale Trattato: per favorire il rispetto dei parametri è stato imposto un “patto di stabilità interno” agli enti locali italiani, ulteriore strumento volto a ridurre le spese di tali amministrazioni e

<sup>26</sup> Sul concetto di capacità fiscale si veda BOSI P. (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, op. cit., pag. 355-357.

<sup>27</sup> Sulla creazione del mercato unico europeo si veda BIANCHI P., *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1999, pag. 133 e segg..

<sup>28</sup> Sulle problematiche connesse al calcolo e, conseguentemente, all'affidabilità degli indicatori introdotti dal Trattato di Maastricht si veda LÜDER K., *National accounting, governmental accounting and cross-country comparisons of government financial condition*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 16, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2000, pagg. 117-127.



destinato a contrarre le risorse utilizzabili ai fini dell'erogazione di servizi pubblici. Emerge nuovamente l'esigenza di individuare modalità maggiormente efficienti di erogazione di tali servizi.

Sempre in ottica continentale deve essere segnalato l'intervento diretto dell'Unione Europea che, con il già citato Libro Verde del 2003, ma anche con il Libro Bianco del 12 Maggio 2004 (entrambi sui servizi di interesse generale) e con il Libro Verde del 30 Aprile 2004 (relativo ai partenariati pubblico-privato, "PPP") ha introdotto importanti suddivisioni nel comparto dei servizi pubblici, destinate a influire sulle modalità di gestione dei servizi stessi ed ha regolamentato le modalità di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, nell'ottica di una liberalizzazione di settori tradizionalmente protetti<sup>29</sup>.

La rilevanza del fenomeno delle strutture di gestione dei servizi pubblici locali è data anche dal peso sempre crescente che esse hanno nell'ambito dell'economia nazionale, come emerge dai dati presentati da Unioncamere<sup>30</sup> relativi agli anni 2003, 2005 e 2007.

Tabella 1.2. - *La presenza degli enti locali nelle società partecipate, anni 2003, 2005, 2007*<sup>31</sup>

	2003		2005		2007	
	<i>Numero di società</i>	<i>Quota % di partecipazione degli EE.LL.</i>	<i>Numero di società</i>	<i>Quota % di partecipazione degli EE.LL.</i>	<i>Numero di società</i>	<i>Quota % di partecipazione degli EE.LL.</i>
Solo Comuni	2,515	67,6%	2,913	61,3%	3.062	71,0%
Solo Province	134	51,00%	179	65,9%	166	57,5%
Solo Regioni	381	47,3%	246	46,6%	270	57,6%
Solo Comunità montane	46	45,7%	50	57,1%	54	17,5%
Più tipologie di EE.LL.	1,528	64,4%	1,486	61,3%	1.600	59,8%
<b>Totale</b>	<b>4.604</b>	<b>64,0%</b>	<b>4,874</b>	<b>60,5%</b>	<b>5.152</b>	<b>65,8%</b>
Numero società partecipate da almeno un Comune	3,944		4.305		4.593	
<i>% Cap. Soc. a partecipazione comunale</i>	<i>54,5%</i>		<i>51,5%</i>		<i>50,1%</i>	
Numero società partecipate da almeno una Provincia	1.411		1.408		1.457	
<i>% Cap. Soc. a partecipazione provinciale</i>	<i>3,8%</i>		<i>4,8%</i>		<i>8,0%</i>	
Numero società partecipate da almeno una Regione	830		641		669	
<i>% Cap. Soc. a partecipazione regionale</i>	<i>6,1%</i>		<i>4,0%</i>		<i>7,6%</i>	
Numero società partecipate da almeno una Comunità montana	446		455		561	
<i>% Cap. Soc. a partecipazione Comunità montane</i>	<i>0,3%</i>		<i>0,2%</i>		<i>0,1%</i>	

<sup>29</sup> La diffusione dei PPP a livello comunitario è legata, secondo McQuadir, al fatto che essi permettono un maggiore reperimento di risorse, garantiscono una maggiore efficacia ed efficienza rispetto ai singoli attori, consentono il coinvolgimento dei livelli di governo locali (che meglio conoscono le esigenze della propria collettività di riferimento) e facilitano la partecipazione delle comunità locali. Per approfondimenti si consulti McQUADIR R. W., *The theory of partnership. Why we have partnerships?*, in OSBORNE S. P., *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge, London and New York, 2000, pagg. 19-22.

<sup>30</sup> Fonte: UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2007*, Retecamere, Roma, 2008 e UNIONCAMERE, *Rapporto Unioncamere 2009. L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di commercio*, [www.unioncamere.it](http://www.unioncamere.it), 10 Dicembre 2009.

<sup>31</sup> Fonte: nostra rielaborazione da UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2007*, op. cit. e UNIONCAMERE, *Rapporto Unioncamere 2009*, op. cit..

Emerge come le società iscritte presso le Camere di Commercio siano passate da 4.604 a 5.152 (+ 11,9%), mentre gli enti locali partecipanti sono divenuti ben 7.721 rispetto ai 7.089 del 2003 (+ 8,9%). Si nota come le amministrazioni territoriali tendano a partecipare al capitale delle società terze con quote di controllo: la loro presenza cresce dal 64,0% al 65,8% nel quinquennio analizzato. I Comuni, nonostante la riduzione della loro influenza nelle compagini societarie (dal 54,5% del 2003 al 50,1% del 2007), sono le amministrazioni di gran lunga più presenti nel capitale delle aziende terze<sup>32</sup>.

Tabella 1.3. - *Società partecipate e controllate dagli enti locali con unità locali e addetti relativi, per settore e ripartizione territoriale, anni 2003, 2005, 2006*<sup>33</sup>

Settori di attività economica e ripartizione territoriale	Società partecipate								
	2003			2005			2006		
	Imprese	Unità Locali	Addetti	Imprese	Unità Locali	Addetti	Imprese	Unità Locali	Addetti
<b>Local utility (A)</b>	<b>1.190</b>	<b>3.783</b>	<b>169.864</b>	<b>1.328</b>	<b>4.526</b>	<b>184.961</b>	<b>1.355</b>	<b>5.242</b>	<b>181.062</b>
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	521	1.659	40.702	591	2.063	47.754	596	2.456	45.032
Trasporti	354	1.324	94.253	387	1.459	96.500	406	1.526	93.410
Smaltimento dei rifiuti e delle acque di scarico	315	800	34.909	350	1.004	40.707	353	1.260	42.621
<b>Altre attività (B)</b>	<b>1.938</b>	<b>4.149</b>	<b>51.693</b>	<b>2.027</b>	<b>4.284</b>	<b>56.582</b>	<b>2.282</b>	<b>5.648</b>	<b>61.619</b>
Agricoltura, silvicoltura e pesca	33	59	338	37	63	457	48	102	648
Industria in senso stretto	198	351	7.727	140	296	4.163	169	537	6.357
Commercio e pubblici esercizi (incluse farmacie)	248	1.061	6.924	301	1.153	8.033	344	1.553	10.124
Infrastrutture e servizi alle imprese	1.109	1.967	28.616	1.159	1.967	33.953	1.206	2.514	35.189
Formazione	61	114	808	69	114	731	65	118	689
Servizi socio-sanitari	106	244	2.234	118	291	3.344	137	265	3.646
Attività ricreative, culturali e sportive	156	317	4.930	171	359	5.708	159	359	4.474
Altri servizi	27	36	116	32	41	194	154	200	491
<b>Totale partecipazioni ≥ 10% (A+B)</b>	<b>3.128</b>	<b>7.932</b>	<b>221.557</b>	<b>3.355</b>	<b>8.810</b>	<b>241.544</b>	<b>3.637</b>	<b>10.890</b>	<b>242.681</b>
<b>Partecipazioni inferiori al 10%</b>	<b>384</b>	<b>740</b>	<b>16.836</b>	<b>414</b>	<b>883</b>	<b>13.985</b>	<b>404</b>	<b>1.663</b>	<b>16.324</b>
<b>Centro-Nord</b>	<b>2.855</b>	<b>7.489</b>	<b>188.980</b>	<b>3.047</b>	<b>8.297</b>	<b>199.315</b>	<b>3.259</b>	<b>10.721</b>	<b>198.824</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>657</b>	<b>1.183</b>	<b>49.413</b>	<b>722</b>	<b>1.396</b>	<b>56.214</b>	<b>782</b>	<b>1.832</b>	<b>60.181</b>
<b>Totale generale</b>	<b>3.512</b>	<b>8.672</b>	<b>238.393</b>	<b>3.769</b>	<b>9.693</b>	<b>255.529</b>	<b>4.041</b>	<b>12.553</b>	<b>259.004</b>

Con riferimento all'occupazione, si rileva che ad esse facevano riferimento nel 2006 12.553 unità locali (stabilimenti, laboratori, uffici, punti vendita, ecc.) e 259.004 addetti, corrispondenti a circa l'1,1% del totale nazionale, con un incremento di ben 20.611 unità (+ 8,6%)<sup>34</sup> rispetto al 2003.

<sup>32</sup> Una così ampia diffusione delle aziende terze è legata, secondo Grossi e Reichard, a motivazioni di natura interna (i soggetti di diritto privato sono ritenuti maggiormente efficienti, nonché più liberi da vincoli normativi e da pressioni politiche) ed esterna (spinta verso la dissoluzione dei monopoli voluta dall'Unione Europea, tentativo di nascondere passività allocandole alle aziende terze, speranza dei manager di percepire i maggiori stipendi tipici del contesto privato). Per approfondimenti si veda GROSSI G., REICHARD C., *Municipal corporatization in Germany and Italy*, Public management review, volume n. 10, issue n. 5, Routledge, London and New York, 2008, pagg. 597-617.

<sup>33</sup> Fonte: nostra rielaborazione da UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2007*, op. cit., e UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2008*, Retecamere, Roma, 2009.

<sup>34</sup> Il dato, così come è riportato nella Tabella 1.3, è calcolato con riferimento alle sole società il cui bilancio risulta regolarmente depositato al Registro delle Imprese e con un valore della produzione superiore a zero. Sono inoltre

I dati economici confermano l'assoluta rilevanza del fenomeno rispetto all'economia nazionale: si pensi che il fatturato dell'aggregato delle società partecipate ha raggiunto nel 2006 un valore pari a 52,8 miliardi di euro, pari a poco più di 13 milioni di euro per impresa, con una crescita del fatturato medio dell'8% rispetto al 2005 (la crescita dal 2003 al 2005 era stata addirittura del 26,1%). Il valore aggiunto del settore ha toccato i 17,6 miliardi di euro (mediamente poco meno di 4,6 milioni per impresa), pari al 1,3% del PIL nazionale.

Infine, a testimonianza dell'attualità del tema trattato nel presente lavoro si segnala la recente riforma che ha interessato il settore dei servizi pubblici locali, tramite l'articolo 23 bis del Decreto Legge 25 Giugno 2008, n. 112, in seguito modificato dalla Legge 20 Novembre 2009, n. 166. Ad esse si aggiungono i numerosissimi interventi della giurisprudenza nazionale (Corte Costituzionale, Consiglio di Stato, Tribunali Amministrativi Regionali), ed internazionale (Corte di Giustizia dell'Unione Europea) volti a dirimere controversie e ad interpretare le recenti normative in un settore che mostra un elevatissimo dinamismo. La necessità di approfondire il tema in oggetto è testimoniata anche dalla Deliberazione 16 Settembre 2008, n. 13 della Corte dei conti, tramite la quale è stato approvato uno studio sullo "Stato dei controlli della Corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti locali".

Vista la rilevanza e l'attualità della materia, appare utile verificare innanzitutto quale sia il quadro normativo di riferimento per una materia così complessa ed importante, suscettibile di definire le regole fondamentali per la gestione dei servizi pubblici locali. In più, è lecito chiedersi se, alla luce delle norme analizzate, sia possibile ipotizzare la gestione di tali servizi attraverso aziende.

Nel corso dei successivi paragrafi si analizzerà quindi la copiosa produzione normativa in tema di servizi pubblici locali, mentre si cercherà di capire se la loro gestione possa avvenire tramite aziende nel terzo capitolo del presente lavoro.

## 2. LE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: INQUADRAMENTO NORMATIVO

### 2.1 *La fase deduttiva della ricerca*

La prima fase metodologica, svolta per analizzare le complesse problematiche connesse alla governance degli enti locali sui soggetti gestori di servizi pubblici, è stata quella deduttiva.

In tale fase si è cercato di rispondere al seguente quesito (Q1): *esiste un modello relativo all'organizzazione, ai processi e agli strumenti di programmazione e controllo che supporti la governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici, previsto dalla normativa e/o scaturente dagli studi economico aziendali?*

Si è quindi provveduto ad analizzare la corposa normativa in tema di servizi pubblici locali: tali interventi coprono un orizzonte temporale di più di un secolo. Le prime Leggi, volte a regolamentare una materia divenuta sempre più importante ai fini del benessere collettivo nel neonato Stato italiano, sono state promulgate ad inizio Novecento, mentre le pronunce più recenti sono avvenute durante il primo decennio del XXI secolo.

Tali provvedimenti hanno mutato profondamente il ruolo giocato dalle amministrazioni territoriali a livello locale, introducendo differenti modalità di gestione, volte a porre rimedio alle problematiche maggiormente avvertite nelle epoche in cui le diverse Leggi sono state poste in essere.

La conoscenza del contesto normativo, riferimento fondamentale per gli enti locali, è quindi condizione necessaria per comprendere appieno i vincoli e le opportunità cui le amministrazioni territoriali vanno incontro nel settore dei servizi pubblici.

D'altra parte è stato necessario analizzare, sempre nella fase deduttiva, la letteratura economico aziendale, sia nazionale che internazionale, in tema di governance degli enti locali sulle aziende di gestione. Preliminarmente a ciò, tuttavia, si è verificato se le amministrazioni territoriali e i soggetti erogatori dei servizi pubblici possedessero caratteri aziendali: solo in tal caso il tema avrebbe potuto essere analizzato dal punto di vista dell'Economia Aziendale, disciplina alla quale il presente lavoro fa riferimento.

Successivamente, grazie allo studio del pensiero di studiosi italiani e stranieri, si sono analizzate le tre dimensioni principali che secondo la dottrina economico aziendale supportano in modo decisivo la governance dell'ente locale nei confronti dei soggetti gestori di servizi pubblici: l'organizzazione, il processo e gli strumenti di programmazione e il controllo.

È stato così possibile estrapolare un modello normativo/dottrinale, inerente l'organizzazione, il processo e gli strumenti di programmazione e controllo a supporto della governance delle

amministrazioni territoriali nei confronti delle proprie aziende di gestione.

## ***2.2 I principali interventi normativi in tema di servizi pubblici locali***

Considerando la storia del nostro Paese dalla sua nascita<sup>35</sup> fino ad oggi, il settore dei servizi pubblici locali è stato interessato da diverse riforme, basate su principi molto diversi tra di loro. Già blandamente agli inizi del secolo scorso, e con forza maggiore a partire dal 1990, si è sviluppato il processo di esternalizzazione, che ha portato l'ente locale a "spogliarsi" della gestione diretta di molti servizi, assumendo nel contempo un ruolo di regolazione. Si è trattato di un processo complesso e tortuoso, caratterizzato da provvedimenti non sempre coerenti tra loro, partito con la Legge 29 Marzo 1903, n. 103 (Legge Giolitti) e ancora oggi in divenire.

È quindi opportuno analizzare gli interventi normativi che hanno maggiormente influenzato il processo di esternalizzazione degli enti locali.

### ***2.2.1 La fase della municipalizzazione: la Legge 103/1903***

Prima dell'avvento della già citata Legge Giolitti, ovvero negli anni che vanno dalla nascita del Regno d'Italia ai primi anni del XX secolo, i servizi pubblici venivano tradizionalmente gestiti da soggetti privati, forti di una concessione<sup>36</sup> garantita dall'ente locale. Grazie a tale concessione l'azienda privata di gestione otteneva il diritto di erogare i servizi in regime di monopolio per un periodo prestabilito, rispettando impegni contrattati con l'amministrazione e dietro il pagamento di una canone. Il soggetto privato era titolare degli oneri legati alla gestione del servizio e poteva trattenere tutti i proventi derivanti dall'attività da lui svolta.

Residuale, e ridotta a pochi servizi (che oggi definiremmo non a rilevanza economica), era la gestione diretta da parte dell'ente locale, che provvedeva a fornire le prestazioni mediante i propri uffici ed il proprio personale, cosicché tale attività veniva ricompresa nel bilancio dell'amministrazione stessa.

Tuttavia, la carenza di cultura manageriale negli enti locali, unita alla esiguità delle risorse disponibili, con la connessa difficoltà a dar vita a consistenti investimenti, facevano sì che la concessione ai privati fosse la modalità di gestione più diffusa.

Il forte sviluppo urbano che seguì la nascita del Regno d'Italia<sup>37</sup> mostrò l'inadeguatezza del modello privato, eccessivamente incentrato su logiche di profitto e quindi poco propenso a garantire ampio accesso ai servizi. A ciò si aggiunse il particolare contesto in cui versava il nostro Paese agli

<sup>35</sup> Il Regno d'Italia nacque ufficialmente il 17 Marzo 1861.

<sup>36</sup> Per concessione si intende "l'atto con il quale l'amministrazione attribuisce a privati speciali diritti di usare beni pubblici, o di gestire servizi pubblici, o anche di eseguire opere pubbliche". Cfr. FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2006, pag. 406.

<sup>37</sup> Il Regno d'Italia si espanse grazie all'annessione del Veneto nel 1866 e dei territori dello Stato Pontificio nel 1870.

inizi del secolo scorso, caratterizzato non solo dallo sviluppo delle grandi città, ma anche da aspri conflitti sociali<sup>38</sup>.

Il conflitto tra società e istituzioni iniziò a placarsi solo nei primi anni del Novecento, con l'ascesa al potere della sinistra liberale (governo Zanardelli, Febbraio 1901), che inaugurò una stagione di distensione. Vennero approvate misure volte a migliorare la legislazione vigente in tema di lavoro minorile, assicurazioni per la vecchiaia e di infortuni sul lavoro, concertate con i rappresentanti delle varie categorie economiche<sup>39</sup>.

Tra i vari provvedimenti distensivi si collocava anche la Legge 29 Marzo 1903, n.103, detta "Legge Giolitti" (dal nome dell'allora Ministro dell'Interno): tale Legge era volta a garantire ampio accesso ai servizi pubblici (eliminando l'extraprofitto tipico del monopolio privato) e la crescita della qualità delle prestazioni erogate, anche tramite nuovi investimenti in infrastrutture (che nella soluzione privatistica si sarebbero tradotti in ulteriori rincari tariffari). Tale provvedimento mirava quindi ad eliminare possibili squilibri, forieri di tensioni sociali, legati alle possibilità economiche delle famiglie.

Vennero così create le aziende speciali (poi conosciute nella prassi col nome di "aziende municipalizzate"), garantendo ai Comuni la possibilità di assumere la gestione diretta dei servizi, ricorrendo ad appositi organismi, i cui utili confluivano nelle casse comunali e le cui perdite dovevano essere coperte nell'ambito del bilancio dell'ente. La Legge introduceva un interessante elemento di democrazia partecipativa, per favorire il coinvolgimento della popolazione e ridurre le tensioni, superando cioè l'idea di un'amministrazione che "impone" le proprie decisioni: la delibera del Consiglio comunale di assunzione diretta della gestione di un servizio doveva essere confermata da referendum.

La Legge Giolitti definiva un preciso elenco di prestazioni che l'ente locale avrebbe potuto gestire direttamente, evidenziando una nozione di servizio pubblico tendenzialmente statica<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Le proteste seguite al fortissimo aumento del prezzo del pane nel 1898 (i cosiddetti "moti per il pane"), che si univano alle rivendicazioni del ceto operaio per un miglioramento delle condizioni di lavoro, ottennero come risposta una durissima repressione da parte del governo centrale, che culminò con i sanguinosi fatti di Milano, dove l'8 e il 9 Maggio 1898 le truppe del generale Bava Beccaris opposero l'artiglieria ai dimostranti, provocando circa cento morti e almeno cinquecento feriti. Il forte malcontento non trovò una risposta adeguata da parte dell'allora governo conservatore, ancora irrigidito su posizioni repressive, di conseguenza i fatti di sangue non si placarono: si giunse addirittura, il 29 Luglio 1900, all'assassinio di Re Umberto I da parte dell'anarchico Gaetano Bresci, che intendeva vendicare i morti del 1898.

<sup>39</sup> Per approfondimenti sulla crisi di fine Ottocento e sui primi anni del Novecento si veda GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Storia. 1900-1999*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pagg. 1.232 e segg.

<sup>40</sup> I servizi pubblici previsti dall'articolo 1 della Legge Giolitti sono: 1) Costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile 2) Impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata 3) Costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti 4) Costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica 5) Costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale 6) Impianto ed esercizio di farmacie 7) Nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case 8) Trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti di soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come morali 9) Costruzione ed esercizio di molini e di forni normali 10) Costruzione ed esercizio di stabilimenti di macellazione, anche

La normativa in materia venne integrata e sistematizzata con un Testo Unico, (Regio Decreto 15 Ottobre 1925, n. 2.578), che sottolineava la preferenza per la gestione tramite azienda municipalizzata, rafforzandone l'autonomia amministrativa, contabile e gestionale, estendendo parimenti alle Province la facoltà di assumere la gestione diretta di alcuni servizi. Alla luce del Testo Unico le modalità di gestione per i servizi pubblici locali erano<sup>41</sup>:

- in economia, ovvero direttamente con strutture inserite all'interno dell'organigramma dell'ente locale;
- tramite azienda speciale;
- mediante concessione a terzi.

Il Testo Unico prevedeva l'emanazione di un apposito regolamento per definire la costituzione, l'amministrazione e la vigilanza di tali soggetti, regolamento che tuttavia giungerà solo nel 1986 (D.P.R. del 4 Ottobre 1986, n. 902).

La gestione tramite azienda speciale consentiva agli enti locali una maggiore flessibilità rispetto all'ipotesi "in economia": la struttura che veniva così creata godeva di una certa autonomia organizzativa (era dotata di due organi fondamentali, la Commissione amministratrice, il vero organo di governo della municipalizzata, ed il Direttore, con compiti esecutivi e di rappresentanza), finanziaria, e poteva contare su un proprio sistema contabile e su un proprio bilancio, separati da quelli dell'ente. Occorre tuttavia precisare che tale autonomia non la emancipava dall'ingerenza dell'amministrazione di riferimento, specialmente da quella politica, di conseguenza la municipalizzata rimaneva comunque un organismo fortemente dipendente dai pubblici poteri.

La normativa definita dalla Legge Giolitti, poi sistematizzata nel Testo Unico, rimarrà il riferimento principale in materia di servizi pubblici per quasi novant'anni (fino alla Legge 142/90): l'esperienza delle municipalizzate ha vissuto alterne fortune nel corso di tale periodo<sup>42</sup>. Durante gli anni della Seconda Guerra Mondiale si crearono forti perdite legate a maggiori costi per materie e personale, che non si traducevano in aumenti dei ricavi, in quanto le tariffe erano bloccate dal 1936 per non aggravare ulteriormente i bilanci delle famiglie, già provati dalle vicende belliche. A tale situazione si univano i danni alle infrastrutture causati dai combattimenti tra esercito tedesco e forze

---

con diritto di privativa 11) Costruzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa 12) Costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici 13) Fabbrica e vendita del ghiaccio 14) Costruzione ed esercizio di asili notturni 15) Impianto ed esercizio di omnibus, automobili e ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni 16) Produzione e distribuzione di forza motrice idraulica e costruzione degli impianti relativi 17) Pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità 18) Essiccatoi di granturco e relativi depositi 19) Stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere.

<sup>41</sup> Per approfondimenti si consulti DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pag. 32.

<sup>42</sup> Per approfondimenti sull'esperienza delle municipalizzate si veda GROSSI G., MUSSARI R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico aziendale*, Aracne, Roma, 2004, pagg. 21 e segg.

alleate, ai quali il nostro Paese partecipava lacerato tra Regno d'Italia e Repubblica di Salò.

Terminata la guerra, le municipalizzate conobbero un periodo di sviluppo, grazie all'espansione delle città che caratterizzò gli anni Cinquanta, con conseguente aumento della domanda. Nel corso degli anni Settanta si ripresentarono forti difficoltà, legate soprattutto alla crescente inflazione e alla politica tariffaria, che bloccava i prezzi ai termini nominali. A ciò si aggiunse un incremento della domanda, che tuttavia, a causa della diseconomicità dell'offerta, non portò giovamento a tali strutture. Le succitate difficoltà comportarono una riduzione della qualità dei servizi e fecero diffondere il malcontento nei confronti delle municipalizzate.

Tra gli anni Settanta ed Ottanta, inoltre, entrò in crisi anche in Italia, come già avvenuto in altri paesi europei, il sistema dello Stato sociale, i cui costi erano divenuti insostenibili per i pubblici poteri e dal quale i ritorni in termini di qualità erano assolutamente insoddisfacenti. Si iniziò quindi a ripensare il modello di intervento dello Stato in economia, ripensamento che portò anche ad una revisione delle modalità erogative dei servizi pubblici locali.

In riferimento al tema trattato possono essere segnalati i cosiddetti “decreti Stammati” (dal nome dell'allora Ministro del Tesoro, Legge 17 Marzo 1977, n. 62 e Legge 27 Febbraio 1978, n. 43). Il primo provvedimento era volto ad accertare il reale disavanzo delle municipalizzate, che avrebbe dovuto essere obbligatoriamente iscritto in bilancio dagli enti di riferimento, al quale si univa il divieto di contrarre debiti a breve. Il secondo Decreto imponeva in alcuni settori l'obbligo di pareggio di bilancio, bloccava le assunzioni e faceva divieto di costituire nuove municipalizzate. In seguito, nel 1981 (Legge 10 Aprile 1981, n. 151), venne creato un apposito fondo per il contenimento del disavanzo e per il finanziamento di nuovi investimenti.

La riforma attuata negli anni Novanta sorse per cercare di porre rimedio ai limiti delle municipalizzate, riconducibili fondamentalmente alla forte dipendenza<sup>43</sup> di tali soggetti nei confronti degli enti locali e all'inefficienza delle strutture pubbliche. Tale inefficienza era dovuta agli ingenti costi connessi all'erogazione di servizi in forte sviluppo e a gestioni non attente all'economicità. Ad evidenza, il fatto di operare in contesti protetti aveva disincentivato i soggetti gestori rispetto all'utilizzo razionale delle risorse (per altro si consideri che la dipendenza rispetto all'amministrazione portava quest'ultima a ripianare, con propri mezzi, le croniche perdite delle municipalizzate) e all'investimento per migliorare la qualità dei servizi. Infine, è necessario segnalare come la scarsa autonomia nei confronti degli enti di riferimento spesso degenerava in

<sup>43</sup> Sulle limitazioni all'autonomia delle municipalizzate, Grossi e Mussari sottolineano che essa erano dovute all'assenza di un proprio patrimonio, in quanto i beni strumentali all'esercizio dell'attività rimanevano di proprietà dell'ente locale, alla mancanza di personalità giuridica, che limitava l'accesso al credito, alla forte ingerenza del Consiglio comunale, che nominava non solo la Commissione amministratrice, ma operava un forte controllo sugli atti della municipalizzata. Per approfondimenti si consulti GROSSI G., MUSSARI R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico aziendale*, op. cit., pag. 31.



forme clientelari o nell'utilizzo delle aziende speciali quali "volano" contro la disoccupazione, con l'ingresso di soggetti poco adatti ad un settore cardine per l'economia come quello dei servizi pubblici. Conseguenza di tali comportamenti era la drammatica riduzione della qualità del servizio a fronte di costi tendenzialmente crescenti<sup>44</sup>.

Accanto a ciò sono da rilevare fenomeni quali<sup>45</sup>:

- l'aumento delle complessità dei servizi, con una sempre maggiore domanda da parte dei cittadini ed un'accresciuta consapevolezza degli stessi, grazie alla diffusione dell'istruzione, circa il loro diritto a servizi di qualità;
- il progresso tecnologico, che creava le condizioni per il superamento dei tradizionali monopoli naturali;
- le pressioni delle Istituzioni europee, le cui politiche erano volte a garantire l'apertura dei mercati e la concorrenza tra gli operatori, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata;

Per cercare di migliorare tale situazione venne emanata la già più volte richiamata Legge 142/90, che introduceva sostanziali modifiche ad una normativa praticamente immutata dall'inizio del XX secolo.

### ***2.2.2 La fase dell'azionariato locale: la Legge 142/1990***

La Legge 8 Giugno 1990, n.142, riordinava la normativa relativa agli enti locali ed introduceva, in particolare, rilevanti innovazioni in termini di gestione dei servizi pubblici.

Tale Legge, innanzitutto, forniva una nuova interpretazione del concetto di servizio pubblico, stabilendo che esso ha aveva ad oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali, a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Veniva così superata la nozione tendenzialmente statica introdotta dalla Legge Giolitti, che elencava le casistiche nelle quali era ravvisabile il concetto di servizio pubblico: in seguito alla 142/90 esso assumeva un connotato dinamico, in quanto era l'ente locale che, interpretando le esigenze e le preferenze della propria comunità, aveva il compito di individuare il contenuto di "rilevanza pubblica" per

<sup>44</sup> Osservando la realtà del suo tempo, Zappa già negli anni Quaranta criticava fortemente il sistema incentrato sull'offerta pubblica dei servizi; egli, anticipando le riforme poste in essere a partire dagli anni Novanta, afferma in modo assai incisivo che "Se si eccettuano le pubbliche imprese monopolistiche a carattere fiscale, è difficile e forse impossibile osservare un settore produttivo nel quale la gestione pubblica abbia gettato risultati economici migliori, a parità di ogni condizione, di quelli fruttati da imprese private operanti nello stesso tempo ed in eguale ambiente. Solo fallaci visioni di uomini illusi ed inesperti hanno potuto lasciar credere in una rivoluzione o in una riforma economica, che, sul fondamento delle gestioni pubbliche, migliorasse la distribuzione dei redditi ed aumentasse il benessere dei lavoratori". Cfr. ZAPPA G., *La nazionalizzazione delle imprese. Brevi note economiche*, Giuffrè, Milano, 1946, pag. 69-70.

<sup>45</sup> Per approfondimenti sulle cause che hanno indotto il superamento del modello delle municipalizzate si veda BARONI D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano, 2004, pagg. 26-29.

determinate prestazioni, definendone le modalità di gestione più idonee al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. Si affermava, quindi, un quadro nel quale non solo i servizi pubblici potevano mutare nel tempo, ma anche nello spazio, in quanto era possibile l'affermarsi di sostanziali differenze a livello territoriale, legate alle specifiche preferenze delle diverse comunità.

Per quanto riguarda le modalità di gestione dei servizi pubblici, ferma restando la titolarità degli stessi in mano pubblica, l'articolo 22 della Legge 142/90 definiva le seguenti forme:

- in economia;
- in concessione a terzi;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di istituzione;
- a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

La gestione *in economia*, seppur confermata, assumeva carattere residuale, dato che essa avrebbe dovuto essere attuata solo in presenza di servizi di modeste dimensioni o quando le caratteristiche del servizio sconsigliavano l'introduzione di un'istituzione o di un'azienda speciale. Potevano essere gestiti opportunamente in economia servizi quali la manutenzione delle strade, l'anagrafe, ovvero quei servizi di natura istituzionale finanziati in modo indiretto, cioè tramite il prelievo fiscale. La Legge, nell'attribuire carattere residuale a tale modalità di gestione, sanciva implicitamente il principio secondo il quale l'ente locale non deve intervenire nella produzione diretta dei servizi pubblici se non in casi eccezionali (in realtà ancora oggi molte prestazioni, specialmente quelle inerenti i servizi sociali, vengono ancora erogate da uffici comunali).

Anche la *concessione a terzi* veniva confermata come modello di gestione, ma anche il suo utilizzo era limitato al caso in cui sussistessero ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale. In sostanza la concessione era attuabile solo se l'ente, per la predisposizione di una determinata prestazione, non possedeva le capacità tecnico-organizzative a ciò necessarie, oppure qualora non fosse in grado di avvalersene per motivazioni economiche. Si trattava quindi di una modalità residuale, applicata specialmente dagli enti più piccoli, che in relazione al ridotto bacino d'utenza o alle limitate risorse finanziarie, strumentali, umane, non erano in grado di organizzare convenientemente l'erogazione del servizio dando vita ad apposite strutture.

La nuova regolazione dell'*azienda speciale* era uno degli aspetti più rilevanti introdotti dalla Legge 142/90: tale modello rappresentava, nell'intento del legislatore, il naturale sostituto della municipalizzata. Si trattava di uno strumento pensato per superare i limiti del vecchio modello: essa infatti godeva di autonomia imprenditoriale, statutaria ed aveva propria personalità giuridica. Si riduceva quindi, almeno dal punto di vista teorico, l'ingerenza dell'ente locale, visto che l'azienda speciale svolgeva la propria attività nel rispetto di specifiche regole dettate dallo statuto, e in più era

in grado di assumere obbligazioni grazie alla personalità giuridica. In seguito, con il Decreto Legislativo 31 Gennaio 1995, n. 26, l'ente locale attribuiva all'azienda speciale, a titolo di proprietà, beni del patrimonio indisponibile destinati al pubblico servizio (ulteriore novità volta a superare i limiti delle municipalizzate). Tale soggetto era dotato di propri organi, quali il Consiglio d'Amministrazione, al quale spettavano la definizione degli indirizzi gestionali e amministrativi, nonché l'attività deliberativa ad alto livello, il Presidente, con compiti di vigilanza sulla gestione e di raccordo tra il Consiglio di Amministrazione, l'ente locale e l'alta direzione. Vi era poi un direttore, al quale spettava la responsabilità gestionale e la rappresentanza dell'azienda speciale. Infine, occorre considerare la presenza di un collegio dei revisori, composto da tre membri, che si occupava di verificare la regolarità amministrativo-contabile dei documenti fondamentali. All'ente locale spettava tuttavia la potestà di dar vita ad indirizzi e controllare l'operato di tale struttura, approvandone, tra l'altro, gli atti fondamentali.

L'azienda speciale aveva l'obbligo di operare secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, perseguendo il pareggio di bilancio: si trattava quindi di un'entità dai connotati fortemente innovativi, in quanto l'ente locale tentava di porsi all'interno del settore dei servizi pubblici tramite l'utilizzo di criteri e logiche di gestione improntati all'esperienza privata.

La Legge 142/90 definiva una separazione dei servizi pubblici locali in due tipologie: servizi a rilevanza imprenditoriale e servizi privi di tale requisito. I primi avevano come connotato fondamentale quello della redditività, ovvero della possibilità di loro gestione sul mercato per il perseguimento di un profitto (es. erogazione di energia, gestione del ciclo idrico integrato, smaltimento dei rifiuti). Nel secondo caso il connotato principale era quello della socialità, che prevaleva sulla possibilità di ottenere un lucro: ne sono esempi l'assistenza ai disabili, i servizi sportivi, i musei, le biblioteche. Le aziende speciali nascevano specificamente per la gestione dei servizi a rilevanza imprenditoriale: se ben gestiti, quindi, tali soggetti potevano portare al conseguimento di rilevanti profitti, data la natura intrinseca dei servizi gestiti.

Ulteriore novità era l'introduzione dell'*istituzione*, pensata per la gestione dei servizi sociali che non presentavano il requisito dell'imprenditorialità: essa, di conseguenza, si occupava di impegnare risorse pubbliche a favore di iniziative di tipo spiccatamente sociale. A differenza dell'azienda speciale, la sua autonomia rispetto all'amministrazione territoriale, data la natura dei servizi gestiti, era nettamente ridotta. Essa, infatti, era disciplinata dallo statuto e dal regolamento dell'ente da cui dipendeva, nei quali erano definiti l'oggetto del servizio gestito, il funzionamento degli organi e le modalità di funzionamento dei suoi uffici. All'ente locale spettava l'attività di indirizzo, controllo e di approvazione degli atti fondamentali; a comprimere ulteriormente l'autonomia dell'istituzione vi era l'assenza di personalità giuridica. Ciò, tuttavia, non significava che tale organismo fosse del

tutto dipendente dall'amministrazione territoriale: infatti l'istituzione godeva di autonomia gestionale (che le consentiva di avere un proprio bilancio), nell'ambito degli indirizzi ricevuti, e doveva improntare la sua gestione ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ottenendo il pareggio di bilancio. Occorre precisare che l'economicità, data la non remuneratività dei servizi erogati, era da intendersi come impiego ottimale delle risorse ricevute, la maggior parte delle quali proveniva dall'ente locale sotto forma di trasferimento.

La principale novità introdotta dalla Legge 142/90 era la possibilità di gestire servizi a rilevanza imprenditoriale tramite *società per azioni a prevalente capitale pubblico*: con tale provvedimento l'ente locale intendeva operare secondo regole di natura privatistica per poter avere un più ampio accesso al mercato dei capitali (possibilità di contrarre mutui, di emettere prestiti obbligazionari...) e sfruttare le competenze imprenditoriali portate dai nuovi soci privati. L'apertura verso l'azionariato pubblico era già stata posta in essere del Codice Civile, che all'articolo 2458 prevedeva che Stato ed enti pubblici aventi partecipazioni in società per azioni potessero nominare uno o più amministratori e sindaci: tale previsione implicitamente ammetteva la possibilità per gli enti locali di partecipare al capitale delle S.p.A..

Il ricorso a società di capitali accresceva l'indipendenza rispetto all'ente locale, dato che la prima godeva di piena autonomia giuridica, gestionale, organizzativa e contabile, ferma restando la necessaria attività di indirizzo e controllo dell'amministrazione, volta alla tutela degli interessi della collettività.

Addirittura, nel corso degli anni successivi, per superare alcuni limiti<sup>46</sup> propri del modello definito dalla Legge 142/90, quali la necessità, per alcune iniziative, di avere una forte capitalizzazione (che non sempre l'ente locale era in grado di garantire) e l'opportunità di poter gestire, sempre con forme regolamentate dal diritto privato, servizi di dimensioni inferiori, vennero introdotte ulteriori innovazioni. Con la Legge 23 Dicembre 1992, n. 498 veniva introdotta la S.p.A. a minoranza pubblica, nella quale il socio privato di maggioranza doveva essere scelto con procedura concorsuale, mentre con la Legge 15 Maggio 1997, n. 127 veniva garantita la possibilità di gestire servizi anche tramite Società a Responsabilità Limitata.

Se la 142/90 mostrava un certo orientamento verso l'azienda speciale, i provvedimenti successivi evidenziavano un riorientamento del legislatore, che concentrava la sua attenzione sul modello delle società di capitali e sulla possibilità di partecipazione ad esse di soggetti privati. In tale ottica è da leggere la previsione della Legge 30 Luglio 1994, n. 474, che regolamentava la dismissione da parte degli enti pubblici delle partecipazioni da essi detenute in S.p.A.. Nello stesso

<sup>46</sup> Per approfondimenti si veda DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, op. cit., pag. 34.

senso è da interpretare quanto stabilito dalla già citata Legge 127/1997, che oltre ad introdurre la gestione tramite S.r.l. prevedeva agevolazioni fiscali e procedure semplificate per la trasformazione delle aziende speciali in S.p.A..

La gestione tramite forme privatistiche offriva un'ulteriore evoluzione del concetto di servizio pubblico, superando la tradizionale nozione *soggettiva* dello stesso. In base a tale nozione l'elemento qualificante del servizio pubblico era l'imputabilità ad un soggetto pubblico: la considerazione dell'attività d'impresa svolta dall'amministrazione territoriale, unita alla consapevolezza dell'esistenza di attività rette da privati che avevano caratteristiche simili a quelle gestite da enti pubblici (si pensi, ad esempio, alle case di cura private), imponeva una revisione di tale paradigma. Si passava quindi ad una nozione *oggettiva*, secondo la quale doveva essere considerato servizio pubblico l'attività finalizzata al perseguimento di pubblici interessi, indipendentemente dal soggetto erogatore.

Tale nozione venne superata solamente nel 2006, con la sentenza 13 Dicembre 2006, n. 7.369, del Consiglio di Stato. Nasceva così una nozione "mista": secondo tale organo, infatti, *"deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico"*.

Il servizio pubblico è quindi tale quando un'amministrazione assume un'attività tra le proprie finalità istituzionali, ritenendola essenziale ai fini dello sviluppo della propria collettività di riferimento, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto chiamato ad erogare concretamente il servizio<sup>47</sup>.

I provvedimenti sopra descritti, uniti al mutamento della nozione di servizio pubblico, facevano sorgere un nuovo ruolo per l'ente locale: esso diveniva sempre meno gestore diretto del servizio e sempre più soggetto regolatore di un insieme di organismi che si occupavano (e si occupano

<sup>47</sup> Per approfondimenti sulle teoria soggettiva, oggettiva e mista dei servizi pubblici si veda PERSIANI N., *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, FrancoAngeli, Milano, 2003, pagg. 22-23; DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, op. cit., pag. 29-31; MULAZZANI M., *Evoluzione del concetto di servizio pubblico e dei modelli di gestione delle aziende dei servizi pubblici locali*, in MULAZZANI M., POZZOLI S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 2005, pagg. 11-13. Secondo il pensiero della scuola anglosassone "public services are those activities which are enshrined within the notion of public good or service based on universality of access for the citizenry rather than the private provision through a market. It is assumed these 'public services' should be available for all members of the given society, supplied in an equitable fashion". Cfr. BROADBENT J., GUTHRIE J., *Public sector to public services: 20 years of "contextual" accounting research*, Accounting, auditing & accountability journal, volume n. 21, issue n. 2, Emerald, Bingley, 2008, pag. 132.

tutt'oggi) della concreta fornitura della prestazione all'utente finale. Per l'amministrazione sorgera quindi un ruolo di regista, di definizione delle modalità maggiormente efficaci, efficienti ed economiche per l'erogazione del servizio e di regolazione dei rapporti tra tutti i soggetti rilevanti ai fini di tale attività (ente stesso, soggetto gestore e cittadini *in primis*), per garantire la tutela degli interessi della collettività. Per l'ente locale inizia così a delinearsi un compito nuovo, consistente non più nell'erogazione in prima persona del servizio, ma nella definizione di indirizzi, nella vigilanza sull'operato del gestore, nel controllo dei risultati da esso ottenuti.

Coerentemente con tale cambiamento di ruolo alcuni provvedimenti successivi alla Legge 142/90 hanno provveduto a fornire all'ente locale alcuni importanti strumenti, volti a riqualificare il rapporto tra l'amministrazione e i soggetti gestori.

In particolare, con la Legge 14 Novembre 1995, n. 481 sono state istituite le Authority<sup>48</sup> per la regolamentazione dei servizi pubblici: si tratta di organi indipendenti dai pubblici poteri, con il compito di vigilare sui soggetti erogatori dei servizi stessi, al fine di favorire l'interesse collettivo. Esse devono garantire, secondo il dettato normativo, *“la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal governo”*.

Per la regolazione attiva dei rapporti tra ente locale e organismo di gestione la Legge 29 Marzo 1995, n. 95 ha introdotto il Contratto di Servizio, tramite il quale i due soggetti definiscono le proprie sfere d'influenza in merito all'attività di indirizzo e controllo (spettante all'amministrazione) e all'attività di gestione (assegnata al soggetto terzo), con connesse problematiche tariffarie, di qualità/quantità del servizio. Con l'introduzione di tale strumento mutava radicalmente la logica di intervento dell'amministrazione nell'ambito dei servizi pubblici: grazie ad esso le parti in causa definivano in modo formale le reciproche responsabilità, vincolandosi reciprocamente; i nessi tra le parti in causa non erano più definiti in termini autoritativi, ma in un'ottica negoziale tipica dei rapporti tra soggetti privati<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Sul tema delle Authority si veda CASSESE S., FRANCHINI C., *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 1996.

<sup>49</sup> “Affinché i contratti costituiscano realmente un efficace strumento di regolazione dei rapporti tra le parti, nonché un valido strumento di controllo da parte dell'Ente, devono contenere in modo chiaro e dettagliato i seguenti elementi specificati:

- oggetto e durata del contratto;
- oneri a carico dell'amministrazione;
- obblighi delle parti;

Infine, con la Legge 11 Luglio 1995, n. 273 veniva introdotta la Carta dei Servizi<sup>50</sup>, volta a disciplinare gli obblighi del soggetto gestore nei confronti degli utenti. Essa costituiva un ulteriore strumento di tutela dei cittadini, formalizzando le responsabilità di colui che fornisce il servizio, con particolare attenzione ad aspetti quali:

- garanzia di imparzialità, eguaglianza degli utenti e continuità nell'erogazione del servizio;
- efficienza ed efficacia delle prestazioni, da rapportare a precisi standard quali/quantitativi;
- coinvolgimento dell'utente tramite indagini di customer satisfaction e possibilità di inoltrare reclami.

Le norme sopra descritte sono state poi sistematizzate, con il Decreto Legislativo 267/2000 nell'ambito del Testo Unico degli Enti Locali.

Gli anni Novanta hanno quindi portato ad un forte rinnovamento della materia dei servizi pubblici, iniziando a delineare un nuovo ruolo per l'ente locale. Tale disegno, tuttavia, venne notevolmente potenziato grazie alle riforme poste in essere nei primi anni del XXI secolo.

### ***2.2.3 La fase della liberalizzazione: la Legge 448/2001***

Se gli interventi posti in essere negli anni Novanta si erano focalizzati soprattutto sull'introduzione di nuovi strumenti (forme di gestione, in un'ottica interna alla gestione stessa), le riforme dei primi anni del Duemila hanno spostato il focus sulla necessità di introdurre meccanismi concorrenziali nell'ambito dei servizi pubblici locali, per migliorare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia nell'erogazione di tali servizi. Come sottolinea Garlatti, con gli interventi posti in essere nel XXI secolo *“perdono di rilevanza gli aspetti di disciplina interna delle singole forme di gestione ed assumono importanza preminente le relazioni tra ente locale e soggetto gestore, nel duplice aspetto delle modalità di affidamento dei servizi e degli strumenti per il controllo,*

- 
- definizione della struttura della tariffa a carico dell'utenza nel caso in cui il servizio non sia esclusivamente a carico dell'Ente;
  - livelli qualitativi del servizio ed obiettivi annuali di miglioramento;
  - attività di controllo e vigilanza nel Contratto di Servizio;
  - garanzie prestate dall'erogatore;
  - sistema sanzionatorio;
  - soluzione delle controversie;
  - modalità di modifica dei contratti;
  - forme di tutela degli utenti.”

Così in BASSI G., CAPACCI S., MASSARI A., MORETTI F., *Le società a partecipazione pubblica locale. Nuovi aspetti di governance, organizzazione e gestione tra diritto comunitario e riforma nazionale dei servizi e del diritto societario*, Maggioli, Rimini, 2006, pagg. 314-315, opera alla quale si rimanda per l'approfondimento del tema dei contratti di servizio (pagg. 311 e segg.).

<sup>50</sup> Per un'ampia ed esaustiva trattazione sulla Carta dei Servizi si rimanda, tra gli altri, a GROSSI G., MUSSARI R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico aziendale*, op. cit., pagg. 93 e segg.

*concomitante e successivo, sui risultati*<sup>51</sup>”: si rafforza quindi il ruolo dell’ente locale come soggetto regista a livello locale.

Con la Legge 28 Dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002) veniva modificato l’articolo 113 del TUEL e introdotto un articolo 113 bis.

Tramite la suddetta Legge la suddivisione tra servizi a rilevanza imprenditoriale e non veniva sostituita dalla ripartizione tra servizi a rilevanza industriale (articolo 113) e non (articolo 113 bis). Si consideravano aventi il requisito della rilevanza industriale solo quelle attività di pubblica utilità svolte in forma di impresa, che avevano ad oggetto la produzione di beni e servizi. Rispetto alla definizione della Legge 142/90, perdevano importanza, ad esempio, i servizi commerciali (quali ad esempio le farmacie), con natura imprenditoriale ma non industriale<sup>52</sup>.

Per i soli servizi a rilevanza industriale era prevista la necessaria separazione tra la proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali e gestione del servizio stesso: in merito si può osservare che:

- la proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali doveva necessariamente rimanere in mano pubblica. A tal fine l’ente locale poteva decidere:
  - Ø di mantenere direttamente la proprietà di tali assets;
  - Ø di conferirli ad una società di capitale creata ad hoc, avente maggioranza pubblica incedibile. La norma quindi consentiva l’accesso a queste aziende anche a soci privati, per poter ottenere così maggiori capitali, funzionali ad investimenti nelle reti stesse, e per poter sfruttare il loro know-how;
- la gestione delle dotazioni veniva normalmente assegnata al soggetto chiamato a gestire anche il servizio. Tuttavia, qualora la normativa di settore consentisse di separare gestione delle reti e del servizio, la prima avrebbe dovuto essere assegnata:
  - Ø direttamente ad una società di capitali creata appositamente, a maggioranza pubblica,
  - Ø ad imprese idonee, scelte con procedura ad evidenza pubblica.

Tale previsione mirava esplicitamente ad introdurre la possibilità di concorrenza all’interno del settore dei servizi pubblici, eliminando una rilevante barriera all’entrata che costituiva una delle determinanti fondamentali della situazione di monopolio naturale in cui per anni hanno versato tali mercati.

I termini per realizzare tale quadro erano stretti: gli enti avevano a disposizione un anno dalla data di entrata in vigore della Legge 448/2001 per provvedere allo scorporo e al conferimento ad

<sup>51</sup> Cfr. GARLATTI A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, op. cit., pag. 77.

<sup>52</sup> Per approfondimenti sul concetto di servizio a rilevanza industriale si veda AA.VV., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2004, pagg. 146 e segg.



apposita società delle reti che essi detenevano tramite società da essi controllate, che si occupavano parimenti della gestione del servizio.

La Legge prevedeva, infatti, che il soggetto incaricato della gestione della rete provvedesse, dietro il pagamento di un canone, a mettere a disposizione gli assets al soggetto incaricato di gestire il servizio. Al termine del periodo di affidamento, e a seguito dell'esito di una nuova gara, le reti dovevano essere assegnate al nuovo gestore, a fronte di un indennizzo pari al valore dei beni eventualmente non ancora ammortizzati, indicato nel bando di gara. La proprietà pubblica obbligatoria, quindi, aveva funzione di garanzia di ampia accessibilità al mercato per i possibili competitors, in condizioni paritetiche, prevenendo comportamenti opportunistici di ostacolo alla concorrenza del soggetto già insediato nel mercato, mentre la gestione tramite società di capitale avrebbe dovuto favorire un utilizzo maggiormente efficace, efficiente ed economico delle dotazioni pubbliche, consentendo parimenti consistenti investimenti per il miglioramento delle infrastrutture.

Circa la modalità di definizione del gestore del servizio, la Legge 448/2001 prevedeva che la scelta dovesse avvenire obbligatoriamente tramite l'espletamento di una gara pubblica, alla quale erano ammesse solo società di capitali. Si nota quindi una forte preferenza per il modello societario, visto come strumento maggiormente flessibile ed orientato all'efficienza per servizi cardine come quelli a rilevanza imprenditoriale.

Scompareva quindi, per i servizi a rilevanza industriale, qualsiasi possibilità di gestione diretta da parte dell'ente, sia essa in economia o tramite azienda speciale. Anzi, relativamente a queste ultime, la Legge imponeva la trasformazione obbligatoria in S.p.A. entro il 31/12/2002 nel caso in cui gestissero servizi a rilevanza industriale.

La Legge precisava, inoltre, che le gare per l'aggiudicazione del servizio avrebbero dovuto essere *“indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, di sicurezza e di equa distribuzione sul territorio definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa dagli enti locali”*.

In particolare, l'aggiudicazione della gara doveva avvenire considerando l'offerta migliore relativamente a:

- qualità, sicurezza, condizioni economiche e di prestazione del servizio;
- piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento delle reti e degli impianti, e per il loro rinnovo e manutenzione;
- contenuti di innovazione tecnologica e gestionale.

In più, tali parametri dovevano essere recepiti dal Contratto di Servizio, che doveva essere obbligatoriamente allegato al capitolato di gara, impegnando così automaticamente il soggetto vincitore della gara al suo rispetto.

La Legge disciplinava anche le esclusioni dalla partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica: non potevano partecipare alle gare (oltre alle imprese non costituite sotto forma di società di capitali) i soggetti incaricati della gestione delle reti, nonché i soggetti che in Italia o all'estero fossero gestori di pubblici servizi in virtù di un affidamento diretto; tale divieto si estendeva anche alle società controllate o collegate con quelle titolari dell'affidamento diretto, alle loro controllanti e alle controllate e collegate di queste ultime.

Agli enti locali era lasciata la possibilità di alienare le proprie partecipazioni in società erogatrici dei servizi (ma restavano inalienabili, si ricordi, le quote necessarie a detenere la maggioranza del capitale delle eventuali società proprietarie delle reti): in tal modo l'ente poteva adottare politiche di "concentrazione" in settori ritenuti strategici per lo sviluppo della collettività locale, mentre poteva ridurre la propria presenza in settori di minore importanza, ottenendo parimenti risorse finanziarie preziose tramite la vendita delle proprie quote.

Da ultimo, si segnalano le prescrizioni circa il cosiddetto "periodo di transizione": gli affidamenti in essere erano ritenuti validi per un periodo che andava da tre a cinque anni, da determinarsi con apposito regolamento (salvi eventuali termini definiti dalle norme di settore). Tuttavia, vi erano alcune deroghe a tale previsione; il periodo di transizione poteva essere incrementato in misura non inferiore a:

- un anno, nel caso in cui, almeno dodici mesi prima dello scadere dei termini previsti dal regolamento normativo di attuazione si fosse dato luogo ad una nuova società capace di servire un bacino d'utenza non inferiore al doppio di quello originariamente servito dalla società maggiore;
- due anni, nel caso in cui, nello stesso termine, un'impresa affidataria si trovasse ad operare in un ambito corrispondente almeno al territorio provinciale o a quello ottimale;
- un anno, nel caso in cui la società affidataria fosse partecipata per almeno il 40% da soggetti privati;
- un ulteriore anno nel caso in cui la società fosse partecipata per almeno il 51% da privati.

Le previsioni circa il periodo di transizione avevano la funzione di consentire ai soggetti già presenti nel mercato, ma caratterizzati da logiche di gestione ancora fortemente pubblicistiche, di adattarsi al nuovo contesto competitivo. In più, il sistema delle deroghe aveva il compito di favorire la crescita dei soggetti presenti nel mercato, cercando di spingere verso dimensioni tali da consentire lo sfruttamento di economie di scala e di premiare coloro che si aprivano alla partecipazione dei privati, ritenuti portatori di competenze e capacità gestionali in linea con il richiesto aumento dell'efficienza ed efficacia del servizio.

Relativamente ai servizi privi di rilevanza industriale, si noti che in questo caso non era previsto l'obbligo di esclusività nella proprietà dei beni da parte dell'ente locale, né era richiesta la separazione tra proprietà di detti beni e gestione del servizio.

Per quanto riguarda le modalità di gestione, la scelta poteva essere fatta tra:

- istituzione;
- azienda speciale;
- società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali;
- gestione in economia, possibile solo in ragione delle modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio;
- residuale era la possibilità di individuare il soggetto gestore sulla base di procedura ad evidenza pubblica, in quanto ciò era possibile solo in presenza di ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale;
- per i soli servizi culturali e del tempo libero, era possibile l'affidamento diretto a fondazioni o associazioni.

Anche per questa tipologia di prestazioni i rapporti tra amministrazione e soggetto affidatario erano regolati da un apposito Contratto di Servizio.

Se quindi la Legge 448/2001 appariva marcatamente liberista per i servizi a rilevanza industriale, nel caso di assenza di tale requisito essa di fatto rafforzava la gestione diretta da parte degli enti locali, lasciando come pura eventualità il ricorso al mercato.

#### ***2.2.4 La fase del “ripensamento”: il Decreto Legge 269/2003 e la Legge 350/2003***

Le previsioni introdotte dalla Legge 448/2001 incontrarono, in alcune parti, l'opposizione dell'Unione Europea: infatti, la Commissione, con la nota C-2.329 del 26 Giugno 2002 apriva una procedura d'infrazione contro il nostro Paese, giudicando non in linea con i principi comunitari la possibilità di affidamento diretto delle reti e degli impianti a società di capitali a maggioranza pubblica, nonché la disciplina del periodo transitorio.

Si assistette all'emanazione del Decreto Legge 30 Settembre 2003, n. 269 (convertito nella Legge 24 Novembre 2003, n. 326) e, successivamente, con la Legge 24 Dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004), che modificarono gli articoli 113 e 113 bis del TUEL. Tali provvedimenti introducevano, innanzitutto, una nuova suddivisione, che sostituiva quella della Legge 448/2001, questa volta tra servizi a rilevanza economica<sup>53</sup> e non.

Con riguardo ai servizi a rilevanza economica, cambiava la criticata regolamentazione circa

<sup>53</sup> La Legge in questione richiama del già citato Libro Verde 2003, secondo cui viene considerata attività economica l'apprestamento di beni e servizi in un dato mercato.

l'affidamento delle reti, ferma restando la proprietà pubblica inalienabile delle stesse: gli enti locali, in presenza di separazione tra gestione delle rete e del servizio, potevano affidare direttamente la gestione delle infrastrutture solo a società di capitali a *totale* capitale pubblico incedibile e solo se essi fossero stati in grado di esercitare su tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e se la società avesse realizzato la parte più importante della propria attività con i soggetti (pubblici) che la controllavano. In alternativa, occorreva esperire un'apposita gara ad evidenza pubblica.

La possibilità di ricorrere al cosiddetto “in house providing”, ovvero all'attribuzione diretta delle gestione delle reti, era garantita dalla pronunce della giustizia europea, secondo la quale l'obbligo di gara non sussisteva qualora il contraente non fosse una persona giuridicamente distinta dall'amministrazione sul piano formale e autonoma sul piano decisionale. Da tale previsione derivavano le condizioni poste (controllo analogo sulla società e realizzazione della maggior parte dell'attività con l'ente locale) all'affidamento diretto.

Ulteriore (e assai rilevante) innovazione riguardava le modalità di assegnazione del servizio; se veniva confermata la possibilità di individuare il gestore tramite gara, veniva in più introdotta l'opzione di attribuire la gestione del servizio *direttamente* a:

- società a capitale misto pubblico-privato, nelle quali il socio privato fosse stato scelto con procedure ad evidenza pubblica;
- società a capitale interamente pubblico, a patto che gli enti locali titolari fossero in grado di esercitare su tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzasse la parte più importante della propria attività con i soggetti (pubblici) che la controllavano.

Se nel secondo caso si aveva una deroga, ammessa dalla giustizia europea, al principio di concorrenza, in presenza delle condizioni per identificare l'“in house providing”, nel primo caso l'apparente assenza di concorrenza dovuta all'affidamento diretto era sanata, secondo l'orientamento della giurisprudenza interna, dalla presenza di procedura ad evidenza pubblica nella scelta del socio privato.

Si individuava, di conseguenza, non solo la possibilità di dar vita a una “concorrenza nel mercato” (un'opzione prevista dalla Legge 448/2001), ma anche ad una “concorrenza per il mercato”, tramite la gara per la scelta del socio privato in una società mista, che sarebbe poi stata affidataria diretta del servizio. A tali possibilità si aggiungeva poi il ricorso alla soluzione “in house”.

Anche le nuove normative prevedevano la presenza di un periodo di transizione, durante il quale rimanevano confermati gli affidamenti in essere. Veniva inserito il 31/12/2006 quale limite

ultimo per le concessioni rilasciate con procedure che non rispettassero le tre opzioni definite dal nuovo articolo 113. Erano tuttavia escluse, oltre a queste ultime, anche le concessioni affidate alla data del 1/10/2003 a società quotate in borsa e a società pubbliche che entro la stessa data avessero collocato sul mercato quote di capitale con procedure ad evidenza pubblica; in quest'ultimo caso la concessione spirava al sopraggiungere del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di gara, salva la possibilità di proroghe determinate caso per caso in relazione ai tempi di recupero di particolari investimenti.

In più, ulteriore differimento si poteva avere, previo parere positivo della Commissione Europea, in presenza di fusioni che raddoppiassero il bacino di utenza (un anno), o che portassero un'impresa ad operare in un bacino di utenza pari a quello provinciale o ottimale (due anni).

In realtà le modifiche apportate al TUEL apparivano come una sorta di passo indietro rispetto alla normativa fortemente favorevole alla effettiva liberalizzazione del settore: con la nuova disciplina risultava rafforzato il ruolo di intervento diretto del soggetto pubblico, a scapito del suo ruolo di regolatore. Se nel disegno precedente appariva chiara l'intenzione di fare dell'ente locale un regista dello sviluppo del proprio territorio, ora si potenziava il suo intervento diretto, rafforzando notevolmente il latente conflitto d'interessi che gravava sull'amministrazione nel suo duplice ruolo di proprietario e nel contempo regolatore.

In più, le nuove normative parevano restrittive della concorrenza, garantendo indebiti vantaggi a strutture di emanazione pubblicistica, a danno delle imprese private e quindi in violazione dei dettami europei<sup>54</sup>.

Tali perplessità erano rafforzate dall'analisi delle innovazioni nel campo dei servizi privi di rilevanza economica (articolo 113 bis del TUEL). Anche in questo caso cessava la previsione secondo cui era possibile l'affidamento diretto a società a maggioranza pubblica: con la nuova normativa era richiesto il possesso dell'intero capitale da parte dell'ente locale, nonché i già citati requisiti richiesti per l'"in house providing". Ancora, veniva del tutto eliminata la possibilità di assegnazione di tali servizi tramite gara. Di fatto, quindi, il settore dei servizi privi di rilevanza economica veniva chiuso alla concorrenza con privati e assegnato alla gestione diretta (al limite con proprie articolazioni organizzative create ad hoc dall'ente locale).

Relativamente ai servizi privi di rilevanza economica è da segnalare l'intervento della Regione Toscana, che sollevò la questione di compatibilità costituzionale degli articoli 113 e 113 bis del TUEL con le previsioni dell'articolo 117: non essendo i servizi pubblici inseriti tra le materie di esclusiva competenza dello Stato né tra quelle a competenza concorrente, i succitati articoli del

<sup>54</sup> Per un'analisi particolareggiata dei limiti della riforma attuata con il Decreto Legge 269/2003 e la Legge 350/2003 si veda POLIDORI P. (a cura di), *Politiche locali e organizzazione dei servizi pubblici economici*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pagg. 13-26.

TUEL risulterebbero lesivi della potestà normativa regionale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza del 27 Luglio 2004, n. 272, accolse solo in parte l'istanza, rigettandola con riferimento ai servizi a rilevanza economica, in quanto le modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici rientravano nell'ambito della tutela della concorrenza, materia riservata allo Stato dall'articolo 117 della Costituzione. La Corte, tuttavia, affermò che l'esigenza di tutela della concorrenza sorgeva con riferimento ai soli servizi a rilevanza economica, di conseguenza dovevano considerarsi anticonstituzionali le previsioni dell'articolo 113 bis, in quanto effettivamente lesive della potestà normativa esclusiva regionale. In più, la Corte dichiarò illegittime parte delle previsioni dell'articolo 113, comma 7, laddove il legislatore fissava i criteri di aggiudicazione delle gare, in quanto definite "con tecnica autoapplicativa" e con dettaglio tale da andare oltre le esigenze di tutela della concorrenza.

La pronuncia della Corte Costituzionale, con conseguente caducazione delle parti ritenute anticonstituzionali, apriva quindi alla regolamentazione da parte delle regioni in materia di servizi privi di rilevanza economica. Ciò non significa che le previsioni del vecchio articolo 113 bis fossero ormai prive di valore: semplicemente esse non rappresentavano più un elenco chiuso, lasciando così agli enti locali maggiori opzioni nell'ambito della gestione di tali servizi.

### ***2.2.5 La fase della ripresa concorrenziale: il Decreto Legge 112/2008 e la Legge 166/2009***

Conseguenza tutt'altro che imprevedibile delle disposizioni del Decreto Legge 269/2003 e della Legge 350/2003 fu un ampio ricorso, da parte degli enti locali, agli affidamenti diretti a società miste o all'"in house providing", a tutto danno dell'effettiva concorrenza tra soggetti aventi pari diritti sul mercato di riferimento. Se, tuttavia, nel primo caso una certa forma di tutela della concorrenza (definita "per il mercato") era rinvenibile nella procedura ad evidenza pubblica di scelta del socio privato, nel secondo caso non rimaneva alcuno spazio per l'effettiva competizione e per l'ingresso di soggetti privati, forieri di benefici che avevano ispirato, seppur con gradi di intensità diversi, le riforme dagli anni Novanta ai giorni nostri.

L'ampio ricorso a soluzioni "in house" si giustificava spesso, nella realtà, con la volontà dell'ente pubblico di mantenere rilevanti poteri di nomina degli amministratori (che a volte, purtroppo, sfociano nella colonizzazione politica delle "poltrone") in riferimento a segmenti di attività ad alta redditività, specialmente nel campo dei servizi economici, suscettibili quindi di garantire ingenti volumi di risorse all'amministrazione.

La volontà di diversi enti locali di mantenere una forte influenza sui servizi pubblici locali, escludendo di fatto la concorrenza, si traduceva a volte in vere e proprie violazioni della normativa

vigente, laddove si optasse per l'affidamento diretto "in house" a società che operavano non solo in favore dell'amministrazione, ma anche di altri soggetti che possedevano quote minime nella società, o addirittura non erano legati ad essa da nessun vincolo associativo: in questo caso il requisito del "controllo analogo" evidentemente non sussisteva.

Ad ulteriore rafforzamento dell'illiceità dell'azione di tali società, si assistette a sconfinamenti operativi al di fuori del territorio degli enti proprietari, appalesando ancor di più gli effetti distorsivi della concorrenza causati dall'intervento delle imprese "in house".

Per cercare di porre un freno a tale fenomeno e favorire, di conseguenza, l'effettiva concorrenza, il legislatore intervenne con la Legge 4 Agosto 2006, n. 248 (Legge di conversione del Decreto Legge 4 Luglio 2006, n. 223, cosiddetto "Decreto Bersani"). In particolare, l'articolo 13, comma 1, stabiliva che *"le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla Legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti"*. Il comma 2 del medesimo articolo aggiungeva che le società individuate dal comma 1 *"sono ad oggetto sociale esclusivo"*.

Tale norma, quindi, aveva un ambito di applicazione ristretto, dato che si riferiva unicamente alle società, sia miste che "in house", svolgenti attività strumentali per l'ente locale, quali ad esempio la gestione del patrimonio immobiliare pubblico, di aeroporti ecc.. La Legge, come per altro esplicitato dall'articolo 13, non si applicava alle società di gestione dei servizi pubblici locali regolamentate dagli articoli 113 e 116 del TUEL.

La norma si riferiva alle sole società legate da un rapporto di prestazione economica diretta con i soggetti pubblici che partecipavano al loro capitale, escludendo dal proprio ambito di applicazione tutte le imprese, partecipate dagli enti locali, che pur avendo ad oggetto gestioni a rilevanza economica, non realizzavano produzioni direttamente strumentali all'attività degli enti medesimi.

Una volta individuato l'ambito di applicazione, si nota come la Legge in questione ponesse limiti stringenti alla possibilità di azione delle società considerate. Esse, in particolare:

- potevano operare solo con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti<sup>55</sup>, escludendo così la possibilità di avere rapporti economici con soggetti per i quali non era rinvenibile il

<sup>55</sup> Tale previsione rimarrà in vigore fino alla pubblicazione della Legge 23 Luglio 2009, n. 99, che, tramite l'articolo 48, rimuove il vincolo di operatività esclusiva con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti.

concetto di “controllo analogo” sull’impresa in questione. Permaneva, tuttavia, qualche dubbio circa la possibilità di operare con soggetti meramente affidanti, in quanto non era garantito in questo caso il sussistere di un “controllo analogo”: tuttavia la dottrina giuridica prevalente riteneva essere implicito il rispetto dei criteri dell’“in house providing” anche per tali soggetti, in quanto, in caso contrario, si sarebbe in una situazione di palese violazione del principio di libera concorrenza<sup>56</sup>;

- era fatto loro divieto di operare al di fuori del territorio dei propri enti di riferimento;
- non potevano avere partecipazioni in altre società, in modo tale da evitare una indiretta elusione della norma (in tema di operatività territoriale, possibile distrazione di risorse dal servizio fondamentale) attraverso la catena del controllo societario;
- dovevano avere un oggetto sociale esclusivo: tale previsione, seppur intesa da alcuni come necessità di adozione di un modello monobusiness, appariva più correttamente interpretata come rafforzativo della previsione di operare solo con gli enti di riferimento, “*ossia come dovere di prevedere espressamente nell’oggetto sociale, come statutariamente cristallizzato, la possibilità di agire esclusivamente verso determinati enti*”<sup>57</sup>.

I commi 3 e 4 dell’articolo 13 disciplinavano il periodo di transizione e le sanzioni per l’inapplicazione della norma: in particolare, le società interessate, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della Legge, dovevano dismettere le attività non consentite, con procedure ad evidenza pubblica. Era altresì permessa la costituzione di apposite società, che avrebbero dovuto ricevere tramite scorporo le attività non consentite e che avrebbero dovuto essere collocate sul mercato entro i successivi 18 mesi. In assenza di tali provvedimenti i contratti relativi alle attività non più consentite divenivano nulli al termine del periodo di transizione.

La Legge 248/2006, pur avendo un ambito di applicazione ristretto, ha fatto sorgere un dibattito sull’esigenza di una più incisiva riforma nell’ambito dei servizi pubblici economici, che riprendesse il cammino interrotto dalle disposizioni di fatto anti-concorrenziali del Decreto Legge 269/2003 e della Legge 350/2003. Tale dibattito ha preso corpo con lo schema di Legge delega S 722 del 7 Luglio 2006 (cosiddetto “Disegno di Legge Lanzillotta”), che aveva, nella sua versione originaria, come principi cardine<sup>58</sup>:

<sup>56</sup> Sul tema Manassero afferma che “l’interpretazione conservativa di cui si diceva potrebbe prendere le mosse dallo stesso criterio di “in house providing” e dai notori requisiti di legittimità del medesimo che, secondo la maggioranza dei commentatori, debbono essere comunque tutti presenti anche nella fattispecie in esame, benché non tutti menzionati dalla norma”. Cfr. MANASSERO L., *Commento alla versione definitiva dell’art 13 del c.d. Decreto Bersani, come convertito dalla l. 4 agosto 2006 n° 248, con particolare riferimento agli effetti sull’attività delle società pubbliche locali*, [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it), 14 Settembre 2006.

<sup>57</sup> Cfr. MANASSERO L., *Commento alla versione definitiva dell’art 13 del c.d. Decreto Bersani*, op. cit..

<sup>58</sup> Per approfondimenti si veda Addenda a BASSI G., CAPACCI S., MASSARI A., MORETTI F., *Le società a*



- l'affidamento dei servizi, in via ordinaria, tramite procedura ad evidenza pubblica. L'affidamento diretto a società miste o il ricorso all'“in house providing” doveva essere eccezionale, utilizzabile solo dove l'insufficienza del mercato lo giustificasse: la presenza di tale situazione doveva essere motivata dall'ente e l'Autorithy di settore, o l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust), era chiamata a verificare la fondatezza di tali motivazioni. In presenza di affidamento diretto l'amministrazione doveva definire un piano di superamento delle condizioni di non concorrenzialità;
- le società “in house”, quelle affidatarie dirette di servizi pubblici e tutte quelle che ricevevano risorse pubbliche avevano l'obbligo dell'unicità dell'oggetto sociale e dell'operatività nel solo territorio degli enti di riferimento;
- il mantenimento dell'affidamento era subordinato all'adozione di una Carta dei Servizi e alla periodica verifica della soddisfazione degli utenti;
- il rafforzamento del ruolo delle Authority.

La riforma in oggetto, nonostante la condivisibile spinta verso un contenimento dell'intervento diretto degli enti locali e il maggiore coinvolgimento degli utenti che essa definiva, ha subito un iter assai travagliato, con numerose modifiche fino al suo definitivo “naufragio”, in seguito alla caduta del governo proponente.

Il tema dei servizi pubblici locali, con le connesse necessità di far ripartire il processo di liberalizzazione, ha continuato ad essere oggetto di un acceso dibattito, anche a seguito di interventi della giurisprudenza europea: la Corte di Giustizia, con la sentenza 18 Dicembre 2007, C - 357/06 (cosiddetta “sentenza Frigerio”), ha invitato i giudici italiani a disapplicare l'articolo 113, comma 5, lettera a) del TUEL, in quanto non in linea con i principi di libera concorrenza sanciti dal Trattato dell'Unione Europea. In tale lettera si dà la possibilità di assegnare la gestione di servizi pubblici tramite gara a società di capitali, escludendo quindi tutte le imprese aventi altra forma giuridica.

Il legislatore è quindi intervenuto con il Decreto Legge 25 Giugno 2008, n. 112 (cosiddetto “Decreto Tremonti”, convertito nella Legge 6 Agosto 2008, n. 133), riformando la materia dei servizi pubblici locali e modificando di conseguenza il TUEL. In sintesi, l'assegnazione della gestione dei servizi pubblici economici, con la normativa vigente, può avvenire:

- tramite gara, a imprenditori o società;
- direttamente, a società pubbliche o miste, nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario.

La novità più rilevante è la definizione, come modalità ordinaria, dell'assegnazione dei servizi pubblici a imprenditori o società in qualunque forma costituite, secondo procedure ad evidenza

pubblica. Cessa quindi la discriminazione osteggiata dai magistrati comunitari: qualsiasi impresa, indipendentemente dalla forma giuridica, potrà partecipare alle gare.

L'affidamento diretto potrà avvenire a favore di società miste: i dubbi sulla coerenza con i dettami comunitari circa la tutela della concorrenza sono stati fugati grazie alla sentenza della V Sezione del Consiglio di Stato del 16/3/2009, n. 1.555. Tale sentenza ha tuttavia precisato a quali condizioni è possibile l'affidamento diretto a società miste, ovvero è necessario che:

- sia presente una specifica disposizione di Legge che consenta all'amministrazione il ricorso a tale forma di gestione (riferimento che, ad oggi, secondo diffusa giurisprudenza è riconducibile al TUEL);
- il partner privato venga scelto tramite gara;
- l'attività della società mista venga svolta prevalentemente a favore dell'amministrazione che ha provveduto alla creazione di tale entità;
- venga esperita un'unica gara per la scelta del socio e l'affidamento dei servizi, definendo con precisione l'oggetto di questi ultimi (si deve trattare di servizi determinati);
- la scelta del partner privato avvenga non tanto in base a criteri di solidità finanziaria, quanto all'idoneità dello stesso di svolgere in concreto di servizi oggetto della gara. Il socio deve quindi essere un socio industriale, tecnicamente in grado di realizzare le prestazioni oggetto del bando e non un mero apportatore di capitale;
- il legame tra socio pubblico e amministrazione abbia durata predeterminata. Giunta la scadenza indicata dal bando sarà necessario l'esperimento di una nuova gara.

L'affidamento diretto a società 100% pubbliche, così come previsto anche dal Disegno di Legge Lanzillotta, potrà essere solamente una modalità residuale, circoscritta ai casi in cui *“le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”*. Tale affidamento sarà possibile solo nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria, ovvero a favore di società a capitale interamente pubblico, che abbiano i requisiti previsti per l’*“in house providing”*, oppure di società a partecipazione mista, a condizione che il socio privato sia stato scelto con gara. Qualora l'ente decida di avvalersi di tale facoltà è tenuto a presentare, a giustificazione della propria scelta, una relazione in cui è contenuta un'analisi del mercato, da trasmettersi all'Antitrust e alle competenti Authority di settore, che si esprimeranno in merito entro sessanta giorni<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Con la *“Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 23-bis del Decreto Legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in Legge 6 agosto 2008, n. 133”* del 16 Ottobre 2008, l'Antitrust è intervenuta stabilendo che gli enti locali che optano per l’*“in house”* sono tenuti a presentare:

a) una relazione contenente gli esiti dell'indagine di mercato dai quali risulti, in termini comparativi, la convenienza

La Legge esprime quindi una marcata preferenza per soluzioni che garantiscano la concorrenza tra tutti gli operatori presenti sul mercato, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata o dalla loro forma giuridica. L'affidamento diretto, che aveva trovato ampio spazio nella disciplina precedente e che era stato diffusamente utilizzato dagli enti locali, si riduce notevolmente, anche se permangono dubbi sulla validità delle analisi di mercato (peraltro assai costose, specie per gli enti minori) quali strumenti per porre un freno agli abusi di affidamenti diretti. La stessa Antitrust, con la segnalazione AS457 del 24 luglio 2008, ha manifestato dubbi sull'efficacia dello strumento e sulla propria capacità di valutazione delle suddette analisi di mercato qualora *“l'attribuzione di tali nuove competenze [...] non si accompagni all'assegnazione di risorse aggiuntive”*.

L'Autorità ha poi manifestato preoccupazione per il possibile conflitto di interessi per l'ente locale nel duplice ruolo di proprietario/regolatore nel caso dell'affidamento diretto; tuttavia, a nostro modo di vedere, la medesima preoccupazione dovrebbe sussistere qualora una società mista risultasse vincitrice di una gara: la soluzione del problema appare legata unicamente alla capacità dell'amministrazione di operare realmente secondo i criteri di imparzialità, trasparenza e non discriminazione sanciti costituzionalmente.

Proseguendo l'analisi della norma, si nota come essa affermi, fermo restando il principio secondo cui le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali debbano restare di proprietà pubblica, che la gestione degli assets produttivi possa essere affidata a privati. In più, viene data la possibilità (non prevista nel Decreto Lanzillotta) di assegnare simultaneamente più servizi con un'unica gara, qualora essa rappresenti la soluzione economicamente più favorevole per l'ente locale; in ogni caso l'affidamento così attribuito non potrà essere più lungo della durata media degli affidamenti indicata dalle normative di settore.

Se tale scelta appare legata alla volontà di favorire economie di gamma, con conseguente abbattimento dei costi ed aumento dell'efficienza, emerge comunque il dubbio, segnalato dall'Antitrust, che la previsione favorisca indebitamente le imprese che già adottano l'opzione multiutility, per loro natura più adatte a gestire diversi servizi: l'Autorità suggerisce che sia garantita la possibilità di partecipare a tali gare anche solo per l'assegnazione di un singolo servizio.

Ai sensi del comma 9, i soggetti che hanno ottenuto un affidamento diretto, nonché i soggetti

---

dell'affidamento diretto rispetto all'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica;  
b) informazioni circa le modalità con le quali sono resi pubblici gli elementi di cui al punto *sub a)*;  
c) tutte le indicazioni soggettive relative all'impresa/e interessata/e;  
d) dati relativi al tipo ed al valore dei servizi in questione;  
e) l'atto costitutivo, lo statuto e le informazioni relative al campo di attività della società affidataria;  
f) informazioni concernenti le caratteristiche economiche del settore o del mercato tali da giustificare l'affidamento “in house”;  
g) indicazioni in merito ai principali concorrenti;  
h) indicazioni in merito alle eventuali forme di finanziamento o di sussidio dell'attività oggetto di affidamento e delle attività a questa connesse.

gestori delle reti (se la gestione delle infrastrutture è separata dalla gestione del servizio) non potranno acquisire la gestione di ulteriori servizi, né agire in ambiti territoriali diversi da quello nel quale hanno ottenuto l'affidamento, né operare con altri soggetti pubblici o privati. Tale disposizione, tuttavia, non si applica alle società quotate in mercati regolamentati.

Viene comunque consentita ai soggetti titolari di affidamenti diretti la partecipazione alla prima gara per l'assegnazione del servizio da loro gestito, che dovrà essere svolta entro il 31/12/2010.

La norma prevede, in chiusura, l'emanazione di regolamenti (entro 180 giorni dall'entrata in vigore della Legge) volti a disciplinare diversi aspetti; tra i più rilevati si segnala:

- la volontà di prevedere un'apposita distinzione tra le funzioni di regolazione e gestione dei servizi pubblici locali, per poter superare i già citati conflitti di interessi;
- l'assoggettamento delle imprese affidatarie dirette al patto di stabilità interno e la necessità per esse di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni, servizi e l'assunzione di personale. Tale previsione apre di conseguenza il campo alla creazione di veri e propri bilanci consolidati di gruppo: se le norme fin qui citate offrono all'amministrazione il ruolo di guida del gruppo di imprese locali, lo strumento del bilancio consolidato consente la creazione di un gruppo tout-court, chiamato ad integrarsi in maniera sostanziale e non solo sulla carta. In più, tale strumento, come si vedrà oltre, rappresenta un mezzo importante per il ruolo di regista proprio dell'ente locale. Permane qualche dubbio sull'utilità di assoggettare le imprese miste a procedure ad evidenza pubblica, in quanto si verrebbe a creare una commistione tra la loro natura giuridica privatistica e norme proprie del contesto pubblico. Tale irrigidimento, a nostro parere, contrasta con la scelta di favorire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione attraverso lo sviluppo di modelli maggiormente dinamici, come quelli societari, rappresentando un pericoloso passo indietro verso criteri eccessivamente burocratizzati. A ciò si unisce la possibile perdita di "appeal" per i soggetti privati, che potrebbero essere maggiormente restii ad investire i propri capitali in imprese troppo regolamentate, con conseguente perdita di importanti mezzi monetari e competenze manageriali.

La mancata emanazione nei tempi previsti dei succitati regolamenti ha indotto il legislatore a tornare sul tema dei servizi pubblici locali con il Decreto Legge 1 Luglio 2009, n. 78, convertito con modifiche nella Legge 3 Agosto 2009, n. 102. Tale provvedimento introduce nuovamente per le società 100% pubbliche o miste, ma controllate dalle amministrazioni territoriali, l'obbligo di sottostare al patto di stabilità interno e di osservare gli obblighi in materia di assunzione di personale validi per l'ente di riferimento. Più precisamente, sono interessate da tale provvedimento solo le società con capitale sociale detenuto esclusivamente da enti locali o da questi controllate, a

patto che siano titolari di un affidamento diretto, svolgano funzioni di interesse generale (ma senza il requisito della rilevanza economica) e che esercitino attività di supporto di natura pubblicistica alla P.A. (si tratta delle società strumentali individuate dalla Legge 248/2006, la definizione adottata dalla Legge 102/09 è infatti assai simile<sup>60</sup>). Si tratta, quindi, di un vero e proprio riavvicinamento, dal punto di vista giuridico, tra i vincoli validi per l'ente locale e quelli gravanti sulle società da esso controllate.

Il provvedimento in questione, inoltre, vieta la detenzione di partecipazioni in società non strettamente necessarie al perseguimento dei fini istituzionali degli enti locali: tale previsione, già introdotta dalla Legge 24 Dicembre 2007, n. 244, è stata ripresa a causa della sua ampia inapplicabilità. Viene ribadita quindi l'impossibilità di detenere quote di aziende non strategiche, in modo tale da consentire, da un lato, all'amministrazione di concentrarsi sulle proprie finalità fondamentali, dall'altro di favorire l'iniziativa privata. A tal fine è previsto l'obbligo di alienazione delle partecipazioni non strategiche tramite procedura ad evidenza pubblica: per l'acquisizione di nuove quote o per il mantenimento di quelle già possedute, è necessaria una delibera dell'organo competente che ne giustifichi le ragioni. Tale delibera, in più, deve essere inviata alla Corte dei conti per verificarne la congruità<sup>61</sup>.

Ulteriori innovazioni sono state introdotte dal Decreto Legge 25 Settembre 2009 n. 135, (Decreto Ronchi), convertito con modifiche nella Legge 20 Novembre 2009, n. 166, che corregge in parte l'articolo 23 bis del Decreto Legge 112/08. Tale provvedimento fugge alcuni dubbi interpretativi e introduce alcune novità, soprattutto in tema di società miste e di "in house providing".

Particolarmente interessanti sono le precisazioni in tema di società miste: viene infatti sottolineato come tale forma di gestione sia da considerarsi ordinaria, e non derogatoria come l'"in house", a patto che la selezione del socio privato avvenga tramite gara, che deve avere ad oggetto sia la qualità di socio sia l'attribuzione di compiti operativi inerenti la gestione del servizio, e che a quest'ultimo sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40%. Viene quindi sancita nuovamente la necessità, in linea con gli orientamenti dell'Unione Europea, di attribuire compiti operativi al socio privato (e non solo di natura finanziaria, come già affermato nella sentenza del Consiglio di Stato del 16/3/2009, n.1.555), che deve avere peraltro un peso rilevante all'interno dell'impresa.

<sup>60</sup> L'articolo 19 della Legge 102/09 parla infatti di "società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica".

<sup>61</sup> Per ulteriori approfondimenti sul Decreto Legge 78/2009 si veda ROSSI M., *Società partecipate dagli enti locali. Nuove disposizioni del D. L. 78/2009*, La settimana fiscale, n. 36, 2009, Il Sole 24 Ore, Milano, pagg. 37-39.

Circa l'“in house”, esso viene espressamente nominato, sostituendo la dicitura “*forme rispettose della disciplina comunitaria*” (i cui requisiti, proprietà 100% pubblica, controllo analogo, prevalente attività con l'ente controllante, vengono anch'essi appalesati), e si sottolinea la sua natura straordinaria, laddove si afferma che esso può essere adottato solo in situazioni “*eccezionali*”. Gli enti dovranno motivare il ricorso all'“in house” solamente all'Antitrust (e non anche all'autorità di regolazione del settore), che esprimerà un parere preventivo; le soglie oltre le quali gli affidamenti assumono rilevanza ai fini di tale parere dovranno essere individuate con regolamento governativo.

Vengono poi stabilite le regole inerenti il regime transitorio: la scadenza è prevista per il 31/12/2011, nel caso di gestioni “in house” conformi alla normativa UE, a meno che l'ente controllante non ceda almeno il 40% del capitale posseduto tramite le modalità stabilite dalla norma in oggetto valide per la creazione di società miste: in tal caso l'affidamento cessa alla naturale scadenza prevista dal Contratto di Servizio. Cessano al 31/12/2011 anche le gestioni attuate tramite società mista, per le quali non sia stata esperita la gara per l'affidamento del servizio contestualmente a quella per la scelta del socio privato (in caso contrario la scadenza è quella inserita nel Contratto di Servizio).

Particolare è la disciplina valida per le società quotate al 1/10/2003 e loro controllate destinatarie di affidamenti diretti: esse possono gestire il servizio fino alla scadenza fissata dal Contratto di Servizio qualora la quota pubblica si riduca, tramite procedura ad evidenza pubblica, almeno al 40% entro il 30/06/2013 e almeno al 30% entro il 31/12/2015. In caso contrario gli affidamenti scadono, rispettivamente al 30/06/2013 o al 31/12/2015.

In tutti gli altri casi gli affidamenti cessano al 31/12/2010.

Il divieto di acquisire la gestione di nuovi servizi per i soggetti affidatari diretti viene esteso anche alle società miste che rispettano i dettami del provvedimento in analisi e alle società non appartenenti a Stati UE, mentre sono escluse le quotate ed il socio privato di società mista, che sia stato scelto tramite le regole definite dal nuovo articolo 23 bis.

Infine, si segnala che il termine per l'emanazione dei regolamenti attuativi da parte del Governo è spostato al 31/12/2009 e che, tramite l'eliminazione della lettera *e*, viene fatto ricadere nelle fattispecie cui si applica il presente provvedimento anche il servizio idrico, che viene quindi aperto alla concorrenza.

A conclusione della trattazione sulle normative in tema di servizi pubblici locali appare utile uno schema riassuntivo dei principali interventi in materia.

Tabella 2.1. - *Principali interventi legislativi nel settore dei servizi pubblici locali*

<i><b>Intervento legislativo</b></i>	<i><b>Distinzione tra i servizi</b></i>	<i><b>Proprietà/gestione delle reti</b></i>	<i><b>Modalità di gestione dei servizi</b></i>
<b>Legge 103/1903 e Testo Unico 2.578/1925</b>	Previsto un elenco dei servizi pubblici erogabili a livello locale	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in economia</li> <li>• azienda speciale</li> <li>• concessione</li> </ul>
<b>Legge 142/1990</b>	Servizi a rilevanza imprenditoriale	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in economia</li> <li>• in concessione</li> <li>• azienda speciale</li> <li>• S.p.A. a maggioranza pubblica</li> </ul>
	Servizi privi di rilevanza imprenditoriale	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in economia</li> <li>• in concessione</li> <li>• istituzione</li> </ul>
<b>Legge 448/2001</b>	Servizi a rilevanza industriale	Proprietà pubblica. Gestione (se separata da gestione servizio): <ul style="list-style-type: none"> <li>• direttamente a società di capitali a maggioranza pubblica</li> <li>• ad imprese idonee, tramite gara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• società di capitali tramite gara</li> </ul>
	Servizi privi di rilevanza industriale	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• istituzione</li> <li>• azienda speciale</li> <li>• società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali</li> <li>• in economia</li> <li>• ad imprese idonee, tramite gara</li> <li>• fondazioni o associazioni per i soli servizi culturali e del tempo libero</li> </ul>

- segue - Tabella 2.1. – *Principali interventi legislativi nel settore dei servizi pubblici locali*

<b><i>Intervento legislativo</i></b>	<b><i>Distinzione tra i servizi</i></b>	<b><i>Proprietà/gestione delle reti</i></b>	<b><i>Modalità di gestione dei servizi</i></b>
<b>Decreto Legge 269/2003 e Legge 350/2003</b>	Servizi a rilevanza economica	Proprietà pubblica. Gestione (se separata da gestione servizio): <ul style="list-style-type: none"> <li>• direttamente a società di capitali 100% pubbliche</li> <li>• ad imprese idonee, tramite gara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direttamente a società a capitale misto pubblico-privato</li> <li>• direttamente a società a capitale interamente pubblico</li> <li>• società di capitali tramite gara</li> </ul>
	Servizi privi di rilevanza economica (disposizioni abrogate in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 27 Luglio 2004, n. 272. Tale materia è assegnata alla competenza legislativa regionale)	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• istituzione</li> <li>• azienda speciale</li> <li>• società di capitali 100% pubbliche</li> <li>• in economia</li> <li>• fondazioni o associazioni per i soli servizi culturali e del tempo libero</li> </ul>
<b>Decreto Legge 112/2008</b>	Servizi a rilevanza economica	Proprietà pubblica. Gestione (se separata da gestione servizio): <ul style="list-style-type: none"> <li>• direttamente a società di capitali 100% pubbliche</li> <li>• ad imprese idonee, tramite gara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tramite gara a imprenditori o società</li> <li>• direttamente a società pubbliche o miste, nel rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario</li> </ul>



### 3. LE AZIENDE DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: INQUADRAMENTO ECONOMICO AZIENDALE

#### 3.1 *L'ente locale e le aziende di gestione dei servizi pubblici come sistemi aziendali*

Data la rilevanza e l'attualità del tema, alla luce delle considerazioni esposte nel corso della trattazione, è lecito chiedersi se la tematica dei servizi pubblici locali e delle loro modalità di gestione, in particolare tramite aziende, possa essere oggetto di studi da parte dell'Economia Aziendale, intesa quale “*scienza che studia le condizioni di esistenza e le manifestazioni di vita delle aziende, la scienza ossia dell'amministrazione economica delle aziende*”<sup>62</sup>.

Occorre notare che il tema trattato meriterebbe attenzione da parte degli studiosi di Economia Aziendale unicamente qualora la gestione dei servizi pubblici locali venisse affidata ad organismi aziendali, perché proprio la vita dell'azienda, come osserva Zappa, è l'oggetto principe di tale scienza. Si pone quindi la necessità di verificare se i soggetti cui è attribuita la funzione di erogazione di tali servizi, gli enti locali, possano essere definiti aziende; ciò, tuttavia, non sarebbe sufficiente.

È opportuno osservare, infatti, che nell'attuale panorama legislativo nazionale ed internazionale molto spesso la funzione pubblica, ossia l'onere assegnato dalle norme ad un soggetto pubblico di provvedere al soddisfacimento di determinati bisogni della collettività, è separata dal servizio pubblico, inteso in senso stretto come l'attività tecnica tramite la quale si provvede a rispondere ai predetti bisogni della collettività amministrata<sup>63</sup>.

Gli orientamenti dell'Unione Europea<sup>64</sup>, richiamati dalla normativa nazionale, impongono ai pubblici poteri di occuparsi primariamente della definizione di regole, lasciando la produzione

<sup>62</sup> Cfr. ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1926-27 nel R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia*, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1927, pag. 30. Tra i molteplici contributi volti a far luce sul tema dell'economia aziendale si ritiene opportuno citare, oltre a Zappa, anche Amaduzzi, secondo il quale l'economia aziendale stessa è “la scienza che ricerca le leggi delle condizioni di equilibrio dell'azienda, condizioni intese come espressioni preventive di un andamento variabile, e che ricerca altresì le leggi secondo le quali, nella variabilità dell'andamento vengono mantenute, migliorate, perdute, ripristinate tali condizioni di equilibrio”. Cfr. AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1963, pag. 37.

<sup>63</sup> Sul rapporto tra funzione pubblica e servizio pubblico Persiani si esprime così: “pertanto, spesso, si opera la distinzione tra *servizio pubblico* e *funzione pubblica* intendendo, con il primo, un'attività legata alla produzione tecnica di una definita prestazione diretta a soddisfare i bisogni della collettività amministrata e, con la seconda, una responsabilità dell'ente rispetto ad un'area di bisogni da specificare [...] Appare dunque evidente che, mentre la funzione è fatto proprio dell'ente pubblico, il servizio è solo strumentale a quest'ultima. Il servizio, allora, potrà anche essere delegato. Al contrario, la funzione rimarrà sempre connessa alla natura pubblica del soggetto economico.” Cfr. PERSIANI N., *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 8-9.

<sup>64</sup> Per approfondimenti sui principi guida dell'intervento pubblico in economia secondo l'Unione Europea si veda GARLATTI A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 86-87.

tecnica dei servizi in mano a privati, scelti con adeguate procedure ad evidenza pubblica, a garanzia dell'effettiva concorrenza. In tale contesto gli enti locali, soggetti cui la Costituzione assegna *in primis* il ruolo di provvedere alle esigenze della propria collettività di riferimento tramite la predisposizione di servizi pubblici (principio di sussidiarietà verticale), devono assumere un ruolo di regolatore del mercato e tutela dei cittadini (proprio della funzione pubblica di cui sono titolari), lasciando il compito di erogare tecnicamente il servizio stesso a soggetti privati.

In realtà, la Legge italiana non appare così rigida, dando la possibilità all'ente locale di scegliere tra diverse soluzioni organizzative che vanno dall'erogazione diretta del servizio con strutture proprie, alla creazione di partnership pubblico-privato, alla soluzione privata "pura". Conseguenza di ciò è la necessità di verificare se anche il soggetto che assume la responsabilità di erogare un dato servizio pubblico abbia o meno connotati aziendali, rientrando di conseguenza nell'ambito di studio dell'Economia Aziendale.

Con riferimento agli enti locali, nel corso del tempo la dottrina economico aziendale si è interrogata circa la possibilità di attribuire loro caratteri aziendali: la maggior parte degli autori, ad oggi, è concorde nell'affermare che gli enti locali stessi possono essere considerati aziende<sup>65</sup>.

Volendo riprendere l'utile teorizzazione proposta da Deidda Gagliardo, è possibile affermare che tali amministrazioni possono essere considerate aziende per tre ragioni: *istituzionale*, *costitutiva* e *comportamentale*<sup>66</sup>. La ragione istituzionale si riferisce alla finalità perseguita da qualsiasi tipo di azienda, ovvero il soddisfacimento dei bisogni umani<sup>67</sup>: tale scopo si fonda sulla considerazione del problema economico, in base al quale l'uomo cerca di trovare il miglior rapporto tra bisogni tendenzialmente illimitati e in continua evoluzione e una quantità limitata di mezzi tramite i quali dare risposta ai succitati bisogni<sup>68</sup>. Come affermato in precedenza, i bisogni della collettività sono in

<sup>65</sup> Dal latino *agenda*, nel senso di "cosa che deve essere fatta, negozio". Cfr. BIANCHI E., BIANCHI R., LELLI O., *Dizionario illustrato della lingua latina*, Le Monnier, Firenze, 1993, pag. 57.

<sup>66</sup> Sul tema si veda DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002, pagg. 3-19.

<sup>67</sup> Sul fine da attribuirsi all'azienda la dottrina ha dato vita ad un vivace dibattito. Numerosi ed autorevoli autori, nel corso degli studi di economia aziendale, hanno attribuito all'azienda il fine di soddisfacimento dei bisogni umani. In questa sede giova ricordare le parole di Besta, secondo il quale "i capitali tutti che le imprese curano appartengono a persone singole, o a unioni di persone, e quei capitali non sono di per sé stessi che utilità mediate, e non si amministrano se non allo scopo di impiegare poi i frutti loro al soddisfacimento dei bisogni delle unioni o dei singoli". Cfr. BESTA F., *La ragioneria* seconda edizione riveduta ed ampliata col concorso dei professori Vittorio Alfieri, Carlo Ghidiglia, Pietro Rigobon, Vol. I, Vallardi, Milano, 1922, pag. 6. Zappa sottolinea la funzionalizzazione dell'azienda rispetto al soddisfacimento dei bisogni umani laddove sostiene che l'azienda stessa sia una "coordinazione economica in atto, istituita e retta per il soddisfacimento dei bisogni umani". Cfr. ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, op. cit., pag. 30, mentre Onida afferma chiaramente che "le aziende sono ordinate a fini concernenti la soddisfazione di bisogni umani". Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1963, pag. 3. Caramiello conferma la tesi suesposta sottolineando come in ogni azienda la gestione consista "in una trasformazione, sulla base di un finanziamento preottenuto, di fattori produttivi in prodotti (beni e servizi) atti al soddisfacimento dei bisogni umani". Cfr. CARAMIELLO C., *L'azienda. Operazioni di gestione e dinamica dei valori*, Giuffrè, Milano, 1986, pag. 24.

<sup>68</sup> Amaduzzi afferma che il problema economico della vita degli individui consiste nell'"aspirare a raggiungere il rapporto più favorevole, nel corso del tempo, fra un piano di bisogni prescelti da soddisfare e un volume di mezzi di cui

continuo mutamento e in costante aumento, grazie al progresso tecnologico, scientifico, culturale: ciò impone agli individui di ottenere beni economici, per loro natura scarsi, necessari al soddisfacimento delle proprie esigenze. Non sempre, tuttavia, l'uomo è in grado di procacciarsi autonomamente i beni di cui abbisogna: a tal fine diviene utile l'aggregazione con altri uomini per dar vita al fenomeno aziendale<sup>69</sup>.

Occorre precisare che l'azienda non può avere uno scopo di per sé<sup>70</sup>: appare più preciso affermare che essa sorge con carattere fortemente strumentale rispetto alla volontà del proprio soggetto economico, inteso come *“la persona o il gruppo di persone che di fatto ha ed esercita il supremo potere nell'azienda, subordinatamente solo ai vincoli d'ordine giuridico e morale ai quali deve o dovrebbe sottoporsi”*<sup>71</sup>. È quindi il soggetto economico che indirizza l'attività aziendale verso il fine del soddisfacimento dei bisogni umani, non solo dei propri (in termini di remunerazione, realizzazione, prestigio sociale...), ma di tutti gli stakeholder<sup>72</sup> dell'azienda stessa.

Quanto considerato ci porta ad affermare che gli enti locali, ai quali non solo la dottrina economico aziendale, ma anche la Legge<sup>73</sup> attribuisce il compito di dare risposta alle istanze della propria collettività di riferimento, sono istituzionalmente aziende.

Occorre tuttavia osservare che quanto detto non è sufficiente a qualificare l'ente locale come azienda: non basta la funzionalizzazione di una determinata attività al soddisfacimento dei bisogni umani per individuare i caratteri aziendali: l'uomo, infatti, può soddisfare le proprie necessità anche con attività di tipo non aziendale<sup>74</sup>. Si pone di conseguenza il problema di verificare se l'ente locale possieda o meno le caratteristiche proprie dell'azienda: a tal fine diviene imprescindibile far

---

disporre, posto che i bisogni tendono ad evolversi ed i mezzi sono sempre necessariamente limitati”. Cfr. AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., pagg. 2-3.

<sup>69</sup> “vi sono moltissimi beni, la più parte anzi, che l'uomo da solo non potrebbe raggiungere, e ve ne sono altri assai che potrebbe ottenere bensì, ma non in misura adeguata agli sforzi che a tale intento dovrebbe fare; laddove mercè la cooperazione dei propri simili l'ottenere tali beni con proporzionata fatica diventa, non solo possibile, ma agevole”. Cfr. BESTA F., *La ragioneria*, op. cit., pag. 3. Sul tema dell'aggregazione degli individui in aziende si consulti anche AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., pagg. 13-15.

<sup>70</sup> Incisivamente Bertini sostiene che “ci sembra più corretto separare nettamente la realtà oggettiva da quella soggettiva della combinazione produttiva e riconoscere soltanto al soggetto economico la possibilità di perseguire fini. Tanto più che la vita dell'azienda si svolge secondo linee da esso soggetto fissate e realizzate”. Cfr. BERTINI U., *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino, 1990, pag. 42.

<sup>71</sup> Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 21-22.

<sup>72</sup> Il concetto di stakeholder, ovvero “portatore di interessi” si deve a Freeman. Per approfondimenti sul tema si consulti FREEMAN R. E., *Strategic management. A stakeholder approach*, Pitman, London, 1984.

<sup>73</sup> Legge 142/90, articolo 2 “il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. La provincia, ente intermedio, tra comune e regione, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo”.

<sup>74</sup> Il soddisfacimento dei bisogni umani può avvenire anche con attività *artigiane* “in cui l'impiego dei fattori economici ha carattere embrionale e non assume aspetto combinatorio”, *isolate* “in cui la mancanza degli elementi che caratterizzano la vita aziendale è dovuta, non soltanto alla insufficienza dei mezzi impiegati, ma anche al fatto che da tali attività non potrà mai sorgere, se non dopo un completo rivolgimento della struttura e della dinamica, una formazione aziendale” e *asistematiche* “in cui, malgrado sussistano gli elementi fondamentali della vita aziendale, questa non sorge per mancanza dello spirito di coesione necessario alla formazione dell'ordine combinatorio, sistematico e di composizione”. Sul tema si veda GIANNESSI E., *Appunti di economia aziendale, con particolare riferimento alle aziende agricole*, Pacini, Pisa, 1979, pagg. 22-24.

riferimento agli autorevoli contributi che la dottrina economico aziendale ha sviluppato circa tale concetto.

Giannessi<sup>75</sup> ha proposto un'interessante sistematizzazione delle definizioni elaborate dalla dottrina nel corso del tempo, giungendo ad individuare un approccio *strutturale-statico*, caratterizzato dal focus sugli elementi che compongono l'azienda, ovvero i beni e le persone, senza sottolineare adeguatamente il carattere dinamico della stessa<sup>76</sup>. Secondo un approccio *dinamico* il fenomeno aziendale deve essere osservato dando rilevanza alle operazioni, avvinte da nessi sistemici<sup>77</sup>, in costante divenire<sup>78</sup>. Secondo l'impostazione *strutturale-dinamica complessa* l'azienda deve essere vista sia nella sua struttura che nella sua dinamicità<sup>79</sup>.

Si tratta di approcci diversi, ognuno dei quali necessariamente risente delle condizioni storiche e dell'avanzamento degli studi economico aziendali nel momento in cui sono state poste in essere. Lungi dal voler sintetizzare una definizione di azienda, ai fini del presente studio ci si limita ad osservare che l'ente locale pare mostrare i principali caratteri indicati dagli autori per qualificare l'azienda: esso è aperto verso l'ambiente, che esso influenza e da cui è influenzato, l'attività svolta ha carattere dinamico e probabilistico (non essendo conoscibile a priori, con certezza, l'esito delle decisioni assunte); in più esso ha natura sistemica, in quanto le operazioni poste in essere sono legate tra loro da molteplici nessi che fanno sì che nessuna delle stesse possa essere interpretata

<sup>75</sup> Per approfondimenti si veda GIANNESSE E., *Appunti di economia aziendale*, op. cit., pagg. 4 e segg..

<sup>76</sup> Per Vianello l'azienda è "l'organizzazione di persone e beni economici indispensabile per il raggiungimento del fine o di più fini aziendali". Cfr. VIANELLO V., *Istituzioni di ragioneria generale*, Società anonima editrice Dante Alighieri, Milano, 1935, pag. 5.

<sup>77</sup> Per un'ampia trattazione circa la teoria dei sistemi applicata all'azienda si veda BERTINI U., *Il sistema d'azienda*, op. cit.

<sup>78</sup> Adottano di questo approccio Besta, che vede l'azienda come "somma di fenomeni, negozi o rapporti da amministrare relativi ad un capitale che formi un tutto a sé" cfr. BESTA F., *La ragioneria*, op. cit., pag. 3-4, Zappa, che parla di "coordinazione economica in atto" cfr. ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, op. cit., pag. 30 o, successivamente, di "istituto economico destinato a perdurare" cfr. ZAPPA G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1956, pag. 37. Ancora, Onida definisce l'azienda un "sistema dinamico" cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 4, mentre Amaduzzi parla di "sistema di forze economiche". Cfr. AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., pag. 20. Airolti, Brunetti e Coda, riprendendo l'opera di Masini, intendono l'azienda quale "ordine strettamente economico dell'istituto". Cfr. AIROLDI G., BRUNETTI G., CODA V., *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994, pag. 39. Sul tema si veda anche BORGONOV E., *La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Tomo I, Egea, Milano, 1993.

<sup>79</sup> Secondo Ceccherelli l'azienda è "insieme di mezzi economici e forza lavoro" (prospettiva strutturale) e "organizzazione in atto o complesso operante" (prospettiva dinamica). Cfr. CECCHERELLI A., *Istituzioni di ragioneria*, Le Monnier, Firenze, 1962, pag. 6. È opportuno segnalare anche la definizione dello stesso Giannessi, che lo stesso autore afferma non essere racchiudibile in nessuno dei tre approcci descritti; l'azienda è "una unità elementare dell'ordine economico generale, dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico, a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge". Cfr. GIANNESSE E., *Appunti di economia aziendale*, op. cit., pagg. 10-11. Sul concetto di azienda nel pensiero di Giannessi si veda anche GIANNESSE E., *Considerazioni critiche intorno al concetto di azienda. Armonie e disarmonie di gestione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giordano Dell'Amore. Saggi di discipline aziendali e sociali*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1969.

senza la considerazione delle restanti e che il tutto coordinato<sup>80</sup> assuma un significato superiore a quello dato dalla somma delle sue parti costituenti.

La dottrina economico aziendale, oltre ad aver fornito contributi essenziali nella definizione dei caratteri costitutivi del fenomeno indagato, ha provveduto a suddividere le aziende sulla base del loro soggetto economico, del loro oggetto, della loro natura giuridica. Ad evidenza, è possibile individuare aziende *pubbliche*, *private* o *miste*, laddove nelle prime il soggetto economico assume natura pubblicistica, mentre nelle secondo tale soggetto economico è unicamente privato. Nell'ultimo caso citato si osserva una compresenza di un soggetto economico in parte pubblico, in parte privato<sup>81</sup>.

Relativamente all'oggetto è possibile individuare aziende di *produzione*, di *erogazione* (o, analogamente, di consumo) o *composte*. Le prime si occupano della produzione di beni e servizi che poi collocheranno sul mercato, le seconde di utilizzare la propria ricchezza (in termini monetari e di beni in natura), per soddisfare direttamente i bisogni dei propri stakeholder. Le ultime si occupano di un'attività che è in parte produttiva, in parte di erogazione<sup>82</sup>.

Occorre notare che la presenza di diversi oggetti non deve far pensare a fini diversi: l'esistenza di aziende di produzione, erogazione o composte non può far misconoscere l'unitarietà del fine ultimo dell'azienda stessa, che rimane il soddisfacimento dei bisogni umani<sup>83</sup>.

Sulla base di quanto affermato è possibile definire l'ente locale quale azienda *pubblica*, in quanto retta da un soggetto economico di natura eminentemente pubblica. In più, esso è identificabile come azienda *composta*, dato che, nella suo complesso agire, svolge attività di produzione (come ad esempio la predisposizione e la fornitura del servizio di trasporto pubblico) ed

<sup>80</sup> Il carattere della coordinazione aziendale è stato ben lumeggiato da Zappa. "L'azienda, come unità economicamente coordinata, è qualcosa di più della somma dei componenti [...] In un tutto coordinato, in altre parole, gli elementi hanno un valore che perdono quando ne sono avulsi". Cfr. ZAPPA G., *Il reddito d'impresa. Scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 1950, pag. 12.

<sup>81</sup> "se allora chiamiamo private le aziende che hanno il soggetto aziendale privato, e pubbliche quelle che hanno il soggetto aziendale pubblico, occorre riferire la distinzione sia alla natura privata o pubblica del soggetto economico, che al carattere privato o pubblico del soggetto giuridico, che può eventualmente differire da quello economico [...] il carattere privato o pubblico viene comunque meglio rivelato dalla considerazione del suo soggetto economico [...] sono imprese miste quelle, ad esempio, di società per azioni, il cui capitale azionario è in parte in mano allo Stato o di enti pubblici, in parte in mano di privati". Cfr. AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., pag. 80.

<sup>82</sup> Onida, sul tema in questione, afferma che le aziende di produzione "limitano il proprio compito alla produzione per il mercato, di beni o servizi di natura economica", mentre le aziende di erogazione "si occupano direttamente e durevolmente di soddisfare il complesso dei bisogni ordinari e straordinari di determinati soggetti od anche una data classe di questi bisogni ed a tal fine provvedono ad impiegare convenientemente la ricchezza che ad esse perviene da una o più fonti e della quale curano la preliminare provvista e conservazione". Nelle aziende composte "l'azienda di erogazione è intimamente collegata in una sola economia complessa a solidale, ad una o più aziende di produzione". Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pagg. 6 e segg..

<sup>83</sup> In merito Giannessi sottolinea con forza che "l'azienda è un fenomeno unitario e, come tale, non può avere che un solo fine". In presenza di fini diversi per aziende diverse non sarebbe possibile, secondo il condivisibile pensiero dell'autore, identificare e studiare in modo unitario il fenomeno d'azienda. Cfr. GIANNESSE E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, op. cit., pag. 33.

erogazione (si pensi, tra gli altri, ai sussidi forniti ai giovani imprenditori per la creazione di nuove imprese), strettamente avvinte tra loro<sup>84</sup>.

Dai ragionamenti fin ora svolti è emerso come sia possibile considerare l'ente locale come azienda per una ragione istituzionale ed una costitutiva: tuttavia ciò non basta, occorre che le amministrazioni territoriali agiscano secondo principi e logiche aziendali.

Con ciò si vuole affermare che la condotta dell'azienda deve necessariamente essere ispirata al principio di economicità<sup>85</sup>, da intendersi quale mezzo fondamentale in assenza del quale diviene impossibile il perseguimento del fine aziendale di soddisfacimento dei bisogni umani.

Sul tema dell'economicità si è espressa autorevolmente la dottrina economico aziendale: ai fini del presente lavoro è opportuno considerare l'economicità, in ambito privatistico, come attitudine ad ottenere un *“equilibrio economico a valere nel tempo”*<sup>86</sup>, che consenta la remunerazione dei fattori produttivi utilizzati e garantisca un compenso proporzionale ai risultati raggiunti al soggetto economico per conto del quale si svolge l'attività.

Secondo tale impostazione, quindi, l'azienda dovrebbe essere in grado di conseguire ricavi dalla vendita dei propri prodotti/servizi in misura tale da coprire i costi sostenuti per l'ottenimento della produzione, lasciando un adeguato margine in favore del soggetto economico.

Non è sicuramente opportuno, tuttavia, traslare il concetto di economicità in campo privato alle aziende pubbliche (agli enti locali nel nostro caso), se non tramite adeguate riflessioni. Innanzitutto, si noti come l'ente locale non ottenga afflussi di risorse (ricavi) unicamente in contropartita di beni o servizi forniti, ma anche (e soprattutto) tramite il prelievo tributario. Non solo: occorre anche osservare che non sempre, a fronte del collocamento di tali beni/servizi, l'amministrazione riceve

<sup>84</sup> Sulla classificazione delle amministrazioni pubbliche, delle quali fanno parte anche gli enti locali, Airoldi, Brunetti e Coda affermano che “nelle aziende di pubbliche amministrazioni si attuano prioritariamente processi economici di produzione di beni (specialmente servizi) pubblici e di consumo degli stessi con i connessi processi di raccolta dei tributi. Le aziende di pubbliche amministrazioni sono dunque aziende di produzione e di consumo; da ciò la dizione aziende composte pubbliche”. Cfr. AIROLDI G., BRUNETTI G., CODA V., *Economia aziendale*, op. cit., pag. 46. Mussari, parlando dell'azienda del Comune, afferma che essa ha natura pubblica, in quanto il suo soggetto economico è la collettività amministrata, ed in più è da intendersi come azienda composta, in quanto, pur avendo come principale attività il consumo, svolge anche processi produttivi finalizzati allo scambio e processi produttivi di tipo patrimoniale. Per approfondimenti si consulti MUSSARI R., *L'azienda di erogazione composta pubblica: elementi definitivi*, Quaderni di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche, Università degli Studi della Tuscia, n. 1/1994, pagg. 33-36. Sul tema delle aziende composte pubbliche si veda inoltre BORGONOV E., *La pubblica amministrazione come insieme di aziende composte pubbliche*, in BORGONOV E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984.

<sup>85</sup> In merito Poddighe osserva che “di fondamentale importanza risulta il principio generale per cui il sistema delle decisioni mirante a creare le condizioni di esistenza delle aziende venga assunto sempre secondo criteri di economicità, in un contesto di medio-lungo andare”. Cfr. PODDIGHE F., *L'azienda nella fase istituzionale*, op. cit., pag. 14.

<sup>86</sup> Cfr. GIANNESI E., *Appunti di economia aziendale*, op. cit., pag. 28. Su posizioni similari si colloca Amaduzzi, secondo il quale un'azienda può dirsi in equilibrio quando “può remunerare tutti i fattori della produzione, e conseguire almeno una quantità minima di reddito economico netto (profitto), avviandosi da tale punto minimo di equilibrio al raggiungimento di quel reddito che, entro un massimo, l'imprenditore giudicherà soddisfacente”. Cfr. AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., pag. 195. Onida parla di economicità come “attitudine della gestione a remunerare, alle condizioni richieste dal mercato, tutti i fattori produttivi”. Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 58.

una contropartita diretta in denaro e che quand'anche vi sia l'obbligo di corresponsione di un prezzo a fronte della prestazione fruita, non sempre esso è interamente remunerativo dei costi sostenuti per approntare il bene/servizio in questione. Con quanto affermato ci si vuole riferire alle tre tipologie fondamentali di beni/servizi che l'ente locale può erogare<sup>87</sup>, ovvero beni/servizi indispensabili, a domanda individuale, imprenditoriali.

- Beni/servizi indispensabili<sup>88</sup>: si tratta di beni pubblici puri, gratuiti e non rivali né esclusivi nel consumo. Si tratta di prestazioni che l'ente è chiamato istituzionalmente ad erogare in funzione degli specifici obblighi che la Costituzione e la Legge attribuiscono all'amministrazione. Tali beni/servizi vengono erogati in assenza di un corrispettivo diretto, ma sono finanziati tramite il prelievo fiscale. Sono esempi di servizi indispensabili l'anagrafe, la polizia municipale, il servizio elettorale.
- Beni/servizi a domanda individuale<sup>89</sup>: in questo caso l'erogazione avviene sulla base di un esplicita domanda da parte del fruitore, che sarà chiamato al pagamento di un corrispettivo. Tuttavia, in ragione dei fini sociali di tale tipologia di beni/servizi, il prezzo pagato è di tipo politico, ovvero non totalmente remunerativo dei costi sostenuti dall'ente nel processo produttivo del bene/servizio in oggetto. Esempio di ciò è il trasporto pubblico locale o il servizio offerto dagli asili nido.
- Beni/servizi imprenditoriali: si tratta di beni/servizi che l'amministrazione fornisce secondo criteri simili a quelli delle aziende private, senza tralasciare quindi l'aspetto del profitto, spesso in diretta concorrenza con operatori privati. In questo caso l'utente paga un prezzo che consente all'ente di ottenere un ricavo superiore ai costi sostenuti per la predisposizione della prestazione. Le modalità di gestione di questa particolare tipologia di servizi sono in forte evoluzione, grazie agli interventi legislativi che, a partire dagli anni Novanta, ne hanno modificato fortemente le logiche di funzionamento. Sono tipici servizi imprenditoriali quelli relativi alla fornitura di gas ed energia elettrica.

Circa le peculiarità delle aziende pubbliche si noti, inoltre, che il surplus dei ricavi rispetto ai costi, se appare assolutamente auspicabile in un'azienda privata, assume diverso significato in un contesto pubblico. Ad evidenza, si consideri che i proventi dell'amministrazione, sotto forma di tariffe pagate per la fruizione diretta dei servizi o di tributi, rappresentano un sacrificio per la cittadinanza, a fronte del quale la stessa si attende benefici in termini di soddisfacimento delle proprie istanze. Ora, se si ottengono ricavi eccessivamente superiori ai costi sostenuti, pur in

<sup>87</sup> Per approfondimenti sulla tassonomia dei servizi locali si veda DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale*, op. cit., pagg. 107-109.

<sup>88</sup> Il concetto di servizio indispensabile è descritto nel Decreto Legislativo 504/1992. Gli stessi sono stati esplicitamente individuati dal Decreto Ministeriale 28 Maggio 1993.

<sup>89</sup> Sono stati individuati con apposito Decreto Ministeriale del 31 Dicembre 1983.

presenza, secondo la nozione fin qui richiamata di economicità, di una situazione economicamente positiva, potrebbero registrarsi ritorni negativi in termini di socialità, ovvero di tributi o tariffe eccessivamente elevati in rapporto alla qualità dei servizi erogati. Ancora, se anche l'offerta fosse ritenuta già di per sé di quanti/qualitativamente soddisfacente da parte della collettività, l'amministrazione avrebbe il dovere di investire nuovamente tale surplus erogando nuovi servizi o riducendo l'elevata entità di tributi/tariffe, accrescendo ulteriormente, per tale via, l'utilità per i propri cittadini.

D'altra parte è opportuno osservare come la situazione opposta, ovvero di preponderanza dei costi rispetto ai ricavi, seppur prefigurando una situazione economicamente sfavorevole, potrebbe incontrare il favore della cittadinanza qualora ciò si traducesse in un'offerta quanti/qualitativamente elevata.

Come si può notare, la peculiarità dei beni/servizi erogati, unitamente alle finalità fortemente orientate alla socialità degli enti locali, sconsigliano l'applicazione del concetto di economicità, tipico delle aziende private, nell'accezione fin qui descritta. Con questo non si vuole negare l'importanza di improntare la gestione secondo corrette logiche economiche, nonostante le peculiarità proprie del contesto pubblico<sup>90</sup>: si vuole invece sottolineare la necessità di definire un equilibrio tra due diverse istanze, spesso confliggenti tra loro, ovvero l'esigenza di soddisfacimento dei bisogni umani (istanza socio istituzionale) e di utilizzo razionale delle risorse scarse su cui l'ente può contare (istanza economico aziendale)<sup>91</sup>. L'ente locale deve quindi, se vuole evolvere realmente in azienda, cercare di agire in modo efficiente<sup>92</sup>, raccogliendo le risorse necessarie ed impiegandole in assenza di sprechi, ottenendo così ricavi almeno uguali ai costi, ed efficace<sup>93</sup>, giungendo cioè a fornire risposte adeguate ai bisogni espressi dalla collettività.

Sintetizzando le proposizioni precedenti si può affermare che l'azienda pubblica, per agire secondo economicità, deve quindi fornire alla cittadinanza utilità (sia in termini di benefici economici sia non economici) in misura superiore alle utilità da essa ottenute (in termini di sacrifici

<sup>90</sup> Quanto esposto trova conferma nel pensiero di Amaduzzi, che scrive "Anche l'impresa pubblica ha, invero, qualunque sia il suo obiettivo di produzione ed in qualunque modo tale obiettivo si inquadri nelle finalità sociali, la necessità di rispettare i principi della logica economica [...] ogni impresa, sia privata che pubblica, è fuori di ogni legge economica, quando le sue operazioni non siano le più convenienti, in rapporto ai fini chiaramente impostati". Cfr. AMADUZZI A., *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino, 1965, pag. 3.

<sup>91</sup> Per approfondimenti sui concetti suesposti, con particolare riferimento ai concetti di istanza socio istituzionale ed economico aziendale si consulti DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale*, op. cit., pag. 10 e segg..

<sup>92</sup> Per efficienza si intende la capacità di ottenere un certo risultato minimizzando l'utilizzo di risorse impiegate o, per converso, di massimizzare i risultati ottenibili sulla base delle risorse disponibili. L'ottenimento dell'efficienza, quindi, comporta la minimizzazione del rapporto tra input e output.

<sup>93</sup> L'efficacia rappresenta la capacità di ottenere risultati in linea con gli obiettivi programmati. Si è efficaci quando il rapporto tra risultati e obiettivi tende all'unità.



economici e non economici)<sup>94</sup>. Tale situazione, tuttavia, non deve essere sporadica o casuale, deve, al contrario, essere verificata in ottica intertemporale ed interspaziale, ovvero è necessario che tale condizione consenta di soddisfare i bisogni di tutti gli stakeholder presenti e futuri<sup>95</sup>.

Il raggiungimento dell'economicità nelle aziende pubbliche è quindi ancor più complesso che nei contesti privati. Tali difficoltà non devono tuttavia scoraggiare gli enti locali, dato che la strada che conduce all'obiettivo di soddisfacimento dei bisogni umani deve necessariamente passare per il conseguimento dell'economicità stessa.

Non è possibile, specialmente nell'attuale contesto di risorse in diminuzione a seguito del processo di decentramento, con connessa crescita dell'autonomia finanziaria<sup>96</sup>, pensare di perseguire il fine aziendale senza contemperare, come avvenuto per anni, la necessità di utilizzo razionale di tali risorse: se in passato gli enti locali potevano contare sullo Stato per la copertura dei deficit causati da gestioni inefficienti, oggi il peso dell'inefficienza finisce per ricadere sulla collettività locale. Con lo sviluppo del federalismo, infatti, si rafforza il rapporto tra "prezzo" pagato dal cittadino (sotto forma di tributo o tariffa) e servizio erogato: vista la riduzione dei trasferimenti dal "centro", l'ente locale può contare principalmente su risorse raccolte nel proprio territorio, che se utilizzate in modo non efficiente, portano ad un peggioramento della qualità delle prestazioni fornite o alla necessità di inasprire la tassazione. Tuttavia, non si può non notare come l'accresciuta consapevolezza dei propri diritti da parte del cittadino, porterebbe, in presenza di un prelievo fiscale percepito come iniquo in rapporto alle controprestazioni ricevute, a fenomeni di protesta ed al ritiro del consenso politico.

L'economicità si pone quindi come una condizione essenziale in rapporto ai fini sociali perseguiti dall'amministrazione territoriale<sup>97</sup>, in assenza della quale non appare possibile il soddisfacimento dei bisogni della collettività, vista la diminuzione delle risorse disponibili: se gli

<sup>94</sup> Sul punto di vista DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale*, op. cit., pag. 12 e segg.

<sup>95</sup> In merito Deidda Gagliardo annota che l'economicità per gli enti locali rappresenta la "scelta della via economicamente più opportuna tra possibili comportamenti alternativi (efficienza), al fine di consentire il raggiungimento, entro un determinato arco temporale, dello scopo istituzionale del soddisfacimento dei bisogni (efficacia) dei diversi portatori di interessi (prospettiva spaziale), preservando la possibilità, o meglio incrementando la probabilità, di conseguimento futuro dello stesso (prospettiva temporale)". Cfr. DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale*, op. cit., pag. 14.

<sup>96</sup> L'autonomia fiscale media (rappresentata dall'incidenza delle entrate tributarie rispetto al totale delle entrate correnti) dei comuni italiani nel 2007 ha raggiunto il 44,80%, mentre la loro autonomia finanziaria media (data dal peso delle entrate tributarie ed extratributarie sul totale delle entrate correnti) è stata pari a 67,27%. I trasferimenti correnti mantengono un peso pari al 32,73%. Le province, sempre nell'esercizio 2007, hanno ottenuto un'autonomia fiscale media pari al 50,08%, mentre la loro autonomia finanziaria media si ferma al 56,98%; i trasferimenti rappresentano quindi il 43,02% delle entrate correnti totali. Per approfondimenti si veda CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2007 – 2008*, [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it), 2 Ottobre 2009, pagg. 172-203.

<sup>97</sup> Sui rapporti tra fini sociali ed economicità nelle aziende pubbliche Onida afferma che "la socialità o il bene comune, come pure il bene particolare dell'azienda, riguardano i fini che quest'ultima si propone di raggiungere con la sua attività, mentre l'economicità concerne i modi o le vie per raggiungere detti fini". Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 86.

enti locali, oltre ad essere aziende per una ragione istituzionale e costitutiva, vogliono agire come vere e proprie aziende, devono improntare i propri comportamenti all'economicità. Si noti, come già sottolineato, che per lungo tempo ciò non è avvenuto.

A partire dagli anni Novanta sono state poste in essere riforme che hanno cercato di rivedere l'operato della pubblica amministrazione, aprendo a soluzioni innovative. Tali riforme<sup>98</sup>, iniziate con la già citata Legge 142/90 e culminate con la riforma del Titolo V della Costituzione, hanno in parte accolto gli orientamenti diffusisi in Europa grazie al paradigma del New Public Management (NPM)<sup>99</sup>. Tale teoria, cercando di mutuare strumenti propri delle imprese private (per questo tale approccio è stato da più parti criticato<sup>100</sup>), ha avuto il merito di focalizzare l'attenzione ed il cambiamento in tema di<sup>101</sup>:

- decentramento amministrativo e semplificazione gestionale e organizzativa<sup>102</sup>;
- separazione di ruoli tra organi politici e tecnici, con assegnazione ai primi della funzione di indirizzo, ai secondi di compiti di gestione, nell'ambito dei predetti indirizzi ma utilizzando la propria autonomia gestionale e decisionale<sup>103</sup>;

<sup>98</sup> Per approfondimenti sugli interventi normativi che hanno interessato gli enti locali dagli anni Novanta fino alla riforma del Titolo V della Costituzione si consulti BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino, 2003, pagg. 164-165.

<sup>99</sup> Tale filone di studi si è sviluppato a partire dall'opera di Hood e di Osborne e Gaebler. Si vedano HOOD C., *A public administration for all seasons?*, Public Administration, volume n. 69, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 1991 e OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin, New York, 1992. Sul tema è rilevante anche l'opera di Jones e Thompson, che teorizzano il modello delle "5 R", ovvero Ristrutturazione, Riprogettazione, Reinventare, Riallineamento, Ripensare. Per approfondimenti si veda JONES L. L., THOMPSON F., *The strategic implementation of the New Public Management* traduzione italiana a cura del Prof. Riccardo Mussari, Azienda Pubblica, n. 6, 1997, Maggioli, Rimini, pagg. 567-585.

<sup>100</sup> Meneguzzo scrive, esponendo le critiche mosse al NPM, che esso è "troppo vicino al mondo delle imprese private e considerato poco critico, meccanicistico e incapace di evidenziare le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche". MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione organizzativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, Azienda Pubblica, n. 6, 1997, Maggioli, Rimini, pag. 588. Sul tema Osborne afferma che "The NPM has been criticized most devastatingly for its intra-governmental focus in increasingly plural world and for its adherence to the application of outdated private-sector techniques to PAM (Public Administration and Management, NdT), and in the face of evidence about their inapplicability". Cfr. OSBORNE S. P., *The new public governance?*, Public management review, volume n. 8, issue n. 3, Routledge, London and New York, 2006, pag. 380. Per ulteriori approfondimenti sui limiti del NPM si consulti POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000; PETERS G. B., *The future of governing*, University Press of Kansas, Lawrence, 2001; ANESSI PESSINA E., STECCOLINI I., *Evolution and limits of new public management*, Public budgeting & finance, volume n. 25, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2005, pagg. 1-14.

<sup>101</sup> Per approfondimenti si veda GIOVANELLI L., *Modelli contabili e di bilancio in uno Stato che cambia*, Giuffrè, Milano, 2000, pagg. 167 e segg..

<sup>102</sup> Sul tema della semplificazione organizzativa e sulla revisione dei processi aziendali si segnalano, per la completezza e la chiarezza, PIERANTOZZI D., *La gestione dei processi nell'ottica del valore. Miglioramento graduale e reengineering: criteri, metodi, esperienze*, Egea, Milano, 1998 e TONTI A., *La semplificazione dei processi e delle procedure. Modelli e strumenti operativi per il decentramento nella P.A.*, Egea, Milano, 2002.

<sup>103</sup> Ad oggi, tale separazione postulata dai sostenitori del NPM pare non essersi pienamente realizzata. Liguori, Sicilia e Steccolini, sulla base di una ricerca condotta su tre comuni di medie dimensioni situati nel nord Italia, affermano che "The results show that, in contrast with NPM claims for an increasing separation between managerial and political roles, no model of neat separation can be depicted in the analyzed cases. Rather, patterns of sequential or reciprocal integration alternatively emerge, together with some cases of confusion. These results show that different models often depicted by literature in evolutionary perspective are rather coexistent at the same time even in the same organization."

- focus sui risultati e introduzione di strumenti di valutazione delle performance per incentivare i manager al sostanziale raggiungimento degli obiettivi loro assegnati, in luogo del mero rispetto della Legge;
- orientamento al cittadino, al suo ascolto, alla sua soddisfazione e alla comunicazione nei suoi confronti, tramite strumenti facilmente intelligibili (come ad esempio il bilancio sociale);
- adozione di strumenti di programmazione<sup>104</sup> e controllo<sup>105</sup>, quali ad esempio benchmarking, contabilità economico-patrimoniale generale ed economico-patrimoniale analitica;
- introduzione di meccanismi di mercato, rinnovando le modalità di gestione di alcuni servizi pubblici (di natura imprenditoriale) ai fini di accrescere la loro redditività, generando risorse preziose per l'amministrazione, e di migliorare il servizio offerto ai cittadini.

Tali interventi hanno contribuito ad accrescere la capacità dell'ente locale di agire secondo economicità, dotandolo di strumenti e logiche innovative (seppur non ancora del tutto diffuse e radicate) che ne hanno accresciuto i caratteri aziendali.

Occorre tuttavia notare che il processo in oggetto, lungi dall'essere completo, è tutt'ora in divenire: di grande importanza, senza tuttavia voler misconoscere il ruolo decisivo di corretti strumenti e processi di gestione, sarà soprattutto il cambiamento che promana dal basso, tramite l'interiorizzazione dei principi suesposti da parte degli operatori, veri attori principi del cambiamento, dato che esso, a nostro parere, deve promanare dalle persone più che dall'imposizione legislativa.

Determinante a tal fine potrebbe essere un auspicabile ricambio generazionale, con l'ingresso di giovani motivati e con un alto livello di preparazione iniziale, non influenzati da sedimentate logiche burocratiche (basate su adempimenti formali, che nessuna normativa riuscirà ad eliminare),

---

Moreover, the model of neat separation appears to be more ideal-type than a real one, at least in the Italian LG's (*Local Governments, NdT*) panorama". Cfr. LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., *Politicians versus managers: roles and interactions in the accounting cycles*, International journal of public sector management, volume n. 22, issue n. 4, Emerald, Bingley, 2009, pag. 319.

<sup>104</sup> Borgonovi intende la programmazione come "l'insieme di decisioni e azioni idonee a influenzare attivamente la dinamica di un sistema complesso orientandolo verso determinati fini". Cfr. BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, pag. 311.

<sup>105</sup> Ziruolo definisce il controllo negli enti locali come "un'attività attraverso la quale i dirigenti ed i responsabili di servizio ottengono informazioni (quantitative e qualitative) in corso di gestione sulla propria azione affinché possano guidarla verso gli obiettivi di programma". Cfr. ZIRUOLO A., *Il supporto informativo-contabile degli enti locali nel processo di programmazione e controllo*, Giappichelli, Torino, 2000, pag. 52. Sull'importanza del controllo nelle aziende Bertini afferma che "solo attraverso il confronto degli andamenti reali con quelli ipotizzati si può essere certi della validità degli obiettivi posti a base dei piani e programmi" e ancora "mettendo a confronto diretto i dati reali e quelli ipotizzati questo processo consente di "rivedere" il sistema della pianificazione nei suoi aspetti generali e particolari". Cfr. BERTINI U., *Il sistema d'azienda*, op. cit., pagg. 128-129.

per questo maggiormente aperti al cambiamento che l'attuale contesto socio-economico richiede alla pubblica amministrazione in modo marcato.

Una volta sottolineato come le amministrazioni territoriali possano essere definite aziende per ragioni istituzionali, costitutive e comportamentali, **occorre verificare se anche gli organismi che sono chiamati alla gestione dei pubblici servizi locali presentino o meno caratteri aziendali**: solo in quest'ultimo caso essi possono costituire oggetto di studio da parte dell'Economia Aziendale.

A tal fine è opportuno riprendere brevemente i criteri (ragione istituzionale, costitutiva e comportamentale) utilizzati per la verifica in merito alla presenza negli enti locali di caratteristiche proprie delle aziende.

Per inquadrare in modo migliore l'argomento si osservi che nella realtà operativa, in sintesi, possono configurarsi, con riferimento agli assetti proprietari del soggetto gestore, tre situazioni principali:

- soluzione *pubblica pura*; l'ente eroga il servizio direttamente con proprie strutture e risorse, oppure tramite un proprio braccio operativo che, pur godendo di una certa autonomia, è sotto il controllo totale dell'amministrazione stessa, che ha la possibilità di definire indirizzi e verificare l'effettivo rispetto degli stessi, favorendo così il ruolo sociale della struttura che si occupa *in primis* di erogare il servizio. All'interno di questa categoria vi sono situazioni tuttavia piuttosto eterogenee tra di loro, ferma restando la presenza del solo operatore pubblico: le fattispecie vanno dall'azienda speciale o dall'istituzione (che operano secondo logiche prettamente pubblicistiche), alle società a capitale 100% pubblico, le quali possono essere assegnatarie di servizi di natura economica e sono soggette alle regole del diritto privato;
- soluzione *ibrida*; l'erogazione del servizio è affidata ad una società a capitale misto pubblico-privato. Si tratta di forme di gestione che hanno iniziato compiutamente a svilupparsi a partire dalla Legge 142/90 e sono sorte per favorire incrementi di efficienza tramite l'utilizzo di forme giuridiche maggiormente snelle rispetto a quelle pubbliche, e per introdurre una effettiva separazione dall'ingerenza politica delle strutture deputate alla fornitura del servizio stesso. Ulteriore vantaggio è l'ingresso di professionalità tecniche qualificate di provenienza privata, utili per incentivare all'efficienza e al controllo del rapporto costi-ricavi, spesso lasciato ad un ruolo marginale nei contesti pubblici, nonché l'apporto di importanti risorse finanziarie. Tramite tale partnership l'ente locale è in grado di dimostrare alla collettività la propria capacità di erogare servizi senza sprechi di risorse, mantenendo parimenti la possibilità

di influenzare la gestione della società e di garantire ampia accessibilità al servizio (cosa che non sarebbe di prioritaria per il soggetto privato, interessato principalmente a vendere il proprio prodotto a chi effettivamente è in grado di pagare il prezzo richiesto)<sup>106</sup>;

- soluzione *privatistica pura*; l'onere di erogazione del servizio è attribuito ad un'impresa a capitale totalmente privato. In questo caso il servizio è attribuito tramite un'apposita procedura ad evidenza pubblica, a soggetti che opereranno sulla base di logiche privatistiche e nei confronti dei quali la potestà pubblica vede ridursi i propri margini di manovra.

Relativamente alla ragione istituzionale, è possibile riconoscere che in tutti i casi citati si afferma il fine del soddisfacimento dei bisogni umani, seppur con gradi di “intensità” diversi. Se il fine sociale è massimo nella soluzione pubblica pura, nella quale si registra un'azione più o meno diretta da parte dell'ente locale, esso può essere rinvenuto anche nel caso di società miste (soluzione ibrida) o totalmente private (soluzione privatistica pura). Non appare il caso di soffermarsi ulteriormente sulla trattazione delle finalità per le quali sorgono le aziende, avendo già precedentemente trattato il tema con ricorso all'opinione di autorevoli studiosi. Riguardo alla prima opzione si nota come in realtà ci si trovi in situazioni di forte vicinanza rispetto alla realtà dell'ente locale. Giova comunque ricordare che la presenza di forme giuridiche e di criteri di gestione di tipo privatistico (quindi maggiormente improntati all'ottenimento di ricavi superiori ai costi), non fa venire meno la fondamentale funzione di soddisfacimento dei bisogni umani<sup>107</sup> che è propria dell'attività che esse svolgono, tanto più se si considera l'estrema rilevanza ai fini dello sviluppo socio-economico della collettività che ricoprono i servizi pubblici.

Circa la ragione costitutiva, con riferimento alle definizioni di azienda elaborate dalla dottrina e richiamate nel corso del presente paragrafo, è possibile riconoscere ai soggetti gestori di servizi pubblici locali i caratteri tipici dell'azienda, ovvero il carattere sistemico, il più o meno marcato dinamismo, il forte probabilismo che caratterizza i processi decisionali e un grado di apertura nei confronti dell'ambiente esterno che ne influenza la gestione (di particolare rilevanza visto il forte

<sup>106</sup> Per approfondimenti sui vantaggi delle gestioni miste pubblico-privato si veda GROSSI G. (a cura di), *La corporate governance delle società miste. L'esperienza in Italia e negli altri paesi europei*, Cedam, Padova, 2005, pagg. 23 e segg.

<sup>107</sup> Con particolare riferimento alla società mista Grossi e Mussari rilevano che “il suo obiettivo gestionale è “produrre per lo scambio” beni e servizi pubblici, mediante l'efficiente impiego delle risorse impiegate nel processo tecnico di produzione e l'efficace soddisfazione dei bisogni del cittadino/utente/contribuyente. Questo non vuol dire che tale tipologia aziendale rinunci a priori al profitto, ma l'attitudine a conseguire risultati economici positivi risulta subordinata alla creazione di “valore sociale” da destinare al soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata”. Sul punto si veda GROSSI G., MUSSARI R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico aziendale*, op. cit., pag. 62.

connotato sociale dell'attività svolta e vista l'accresciuta consapevolezza dei cittadini circa i propri diritti)<sup>108</sup>.

Riguardo alla ragione comportamentale è opportuno richiamare la nozione di servizio a rilevanza economica. Sulla base di ciò i servizi che possono essere affidati in gestione a soggetti terzi si suddividono in:

- servizi a rilevanza non economica, per i quali, almeno secondo la normativa, sembrerebbe essere esclusa la caratterizzazione economica in favore di quella sociale<sup>109</sup>. Si tratta quindi di servizi di natura prevalentemente sociale, che non prevedono la presenza di un vero e proprio mercato di sbocco, e che vengono normalmente gestiti secondo criteri "politici", ovvero prevalenza di finalità socio-assistenziali o culturali e presenza di tariffe non remunerative dei costi, con necessario ricorso al finanziamento da parte dell'ente di riferimento. Di norma tali servizi sono gestiti direttamente dall'ente o tramite soggetti di natura pubblicistica, strettamente legati all'ente locale;
- servizi a rilevanza economica, i quali prevedono il collocamento di beni sul mercato in regime di concorrenza, più o meno marcato, con altri operatori pubblici, privati o di natura mista. Le più recenti normative, richiamando i principi esposti dall'Unione Europea, hanno cercato di creare le condizioni per un'effettiva concorrenza nel settore, al fine di aumentare l'efficienza gestionale e la qualità dei servizi offerti.

Nelle pagine precedenti si è affermato che le aziende, per essere considerate sostanzialmente come tali e non rimanerlo solo nominalmente, devono improntare la propria gestione al rispetto dell'economicità.

Nel caso dei servizi a rilevanza non economica è ravvisabile un concetto di economicità analogo a quello valido per l'ente locale: la presenza di imprescindibili finalità sociali impone al soggetto gestore (che, ricordiamo, potrebbe essere lo stesso ente locale, come nel caso di un asilo nido inserito all'interno dell'organigramma dell'amministrazione), di contemperare un'istanza socio istituzionale ed una economico aziendale. In virtù delle loro finalità e della conseguente imposizione di prezzi politici, tali organismi necessitano di trasferimenti da parte dell'ente: non

<sup>108</sup> L'azienda, nel tentativo di adattarsi all'ambiente esterno dovrebbe, per quanto possibile, cercare anche di anticipare i mutamenti dello stesso: "Change capacity does not only describe the ability to constantly adjust to changing contingencies, thereby enhancing the probability of succeeding in the long-term but also the ability to implement a series of changes over time". Cfr BY R. T., DIEFENBACH T., KLARNER P., *Getting organizational change right in public services: the case of European higher education*, Journal of change management, volume n. 8, issue n. 1, Routledge, London and New York, 2008, pag. 29.

<sup>109</sup> Nella gestione dei servizi definiti dalla legge come privi di rilevanza economica non può comunque mancare il requisito dell'economicità: in merito a ciò Donato osserva che "non si capisce infatti per quale motivo nei servizi culturali, sociali o altro non debba avere rilevanza, ossia importanza, il raggiungimento di un equilibrio tra costi e ricavi". Cfr. DONATO F., *La riapertura di un teatro comunale in una prospettiva economico aziendale: forme di gestione e sostenibilità economica*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 14/2006, pag. 7.

sussiste dubbio circa la necessità di ridurre al minimo il ricorso a tali trasferimenti, cercando di improntare la gestione a corrette logiche economiche che consentano al soggetto gestore di tenere sotto controllo i costi. Si noti, infatti, che un'eccessiva proliferazione di costi, rispetto a ricavi propri necessariamente ridotti, imporrebbe un forte pregiudizio sulle risorse dell'ente di riferimento, con la connessa necessità da parte di quest'ultimo di aumentare il prelievo sulla collettività: l'inefficienza di tali strutture, la mancata considerazione del principio di economicità porta quindi all'ente locale, titolare della funzione pubblica, conseguenze sicuramente negative in termini di consenso politico.

Nel caso di servizi a rilevanza economica il focus sull'economicità è ancora più forte: infatti, in contesti aperti alla concorrenza, quantomeno per l'assegnazione del servizio se non addirittura all'interno del mercato stesso, l'incapacità del soggetto gestore di coniugare la soddisfazione della clientela con la necessità di ottenere ricavi almeno uguali ai costi, comporterebbe l'uscita dal mercato da parte del soggetto stesso<sup>110</sup> (in termini di fallimento o di impossibilità di aggiudicarsi la gara per la gestione del servizio).

A ben vedere, in presenza di servizi economici, che prevedono spinte concorrenziali, gli operatori agiscono con logiche proprie dei soggetti privati, appare quindi opportuno riferirsi ad un concetto di economicità privata, inteso ancora una volta quale "equilibrio economico a valere nel tempo", che consenta una adeguata remunerazione dei fattori produttivi utilizzati e del soggetto economico per conto del quale si svolge l'attività. La tutela dell'interesse pubblico, in un contesto in cui operano società di diritto privato in diretta concorrenza tra loro (indipendentemente dalla natura pubblica, privata o mista del loro soggetto economico) è demandata all'ente locale, titolare della funzione pubblica: proprio all'amministrazione territoriale spetterà il compito di garantire ai cittadini la massima accessibilità, qualità del servizio e tariffe non eccessivamente elevate. Le modalità con cui l'ente può indirizzare e controllare le aziende di gestione rappresentano il punto fondamentale del presente lavoro.

Per le considerazioni sopra esposte emerge come i soggetti che sono inseriti nel mercato dei servizi a rilevanza economica mostrano caratteri comportamentali tipicamente aziendali, quali, ad esempio, attenzione alla selezione dei fornitori, delle fonti di finanziamento, utilizzo di fattori pluriennali tecnologicamente avanzati: tali aziende riescono così ad ottenere un soddisfacente equilibrio tra costi e ricavi, cosa che a volte manca nei contesti aziendali pubblici per difetto di

<sup>110</sup> Per approfondimenti sul tema dell'intervento pubblico a sostegno della crisi d'azienda si veda MADONNA S., CESTARI G., *L'intervento pubblico a supporto della crisi aziendale. Affidabilità ed efficienza dei modelli di previsione delle insolvenze*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 9/2006. Sullo specifico tema della crisi d'azienda e sui modelli di previsione delle insolvenze si vedano PODDIGHE F., MADONNA S. (a cura di), *I modelli di previsione delle crisi aziendali: possibilità e limiti*, Giuffrè, Milano, 2006 e CESTARI G., *La diagnosi precoce della crisi aziendale. Analisi del processo patologico e modelli predittivi*, Giuffrè, Milano, 2009.

ordine o di economicità<sup>111</sup>.

Una volta giustificata la rilevanza del tema trattato ai fini dell'analisi economico aziendale, è quindi possibile iniziare ad indagare con maggiore dettaglio il tema della gestione dei servizi pubblici locali nell'attuale contesto socio-economico.

### **3.2 *L'ente locale tra government e governance***

La crescente domanda di servizi da un punto di vista quali/quantitativo e temporale da parte della cittadinanza, unita alla riduzione delle risorse disponibili (a causa del processo di devoluzione), con la connessa necessità, oggi più che mai, di agire nel rispetto del principio di economicità, impone all'ente locale di rivedere le modalità tramite le quali esso si è tradizionalmente rapportato all'erogazione dei servizi pubblici. A tali motivazioni si aggiunge un percorso normativo, di ispirazione europea, volto a garantire concorrenza in vasti comparti del settore.

Nell'attuale ambiente fortemente perturbato e mutevole, l'ente locale non può più pensare di essere l'unico soggetto in grado di definire in modo autoreferenziale quanti e quali servizi erogare, sulla base di un imperio stabilito dalla Legge, né può continuare ad erogare i medesimi secondo modalità spesso inefficaci ed inefficienti.

Nel settore dei servizi pubblici locali si affaccia un numero sempre maggiore di soggetti, quali ad esempio altre amministrazioni, imprese, fornitori di input, finanziatori, cittadini, nel duplice ruolo di utenti dei servizi ma anche di investitori. In tale contesto muta sensibilmente il ruolo dell'ente locale, che è sempre meno gestore diretto del servizio e sempre più regolatore della complessa rete di relazioni che legano la variegata platea dei soggetti rilevanti ai fini dell'erogazione dei servizi: tali relazioni si caratterizzano per essere asimmetriche (non paritetiche su base bilaterale), mutevoli (nel tempo e nello spazio), varie (di specie diversa) e anarchiche (senza

<sup>111</sup> Secondo Giannessi, ai fini della vita aziendale, sono necessari tre tipi di ordine: combinatorio, sistematico, di composizione. Il primo tipo di ordine fa riferimento alla capacità dell'azienda di combinare i fattori produttivi disponibili favorendo il raggiungimento dell'equilibrio economico. In presenza di un difetto di ordine l'azienda combina i fattori unicamente ricercando il minimo costo ed il massimo rendimento, senza considerare le interrelazioni complesse tra i fattori ed il sistema aziendale. L'ordine sistematico si riferisce al fatto che le operazioni aziendali sono legate tra di loro ed equifinalizzate, perciò il complesso delle operazioni prende il nome di sistema, che ha un significato superiore alla semplice somma delle sue parti costituenti. In presenza di difetto di ordine sistematico l'azienda concentra i propri giudizi considerando singole operazioni, sulla base di contingenze, e non in ottica sistemica, perdendo di vista quindi il rapporto di equilibrio che sottende la vita dell'azienda. L'ordine di composizione si ha quando l'azienda riesce a governare e a rendere coerenti le forze interne ed esterne che, se non adeguatamente regolate, porterebbero pregiudizio al mantenimento dell'equilibrio economico: tale capacità manca, di conseguenza, in presenza di difetto di composizione. Infine, il difetto di economicità si rileva quando si verifica "l'impostazione errata dei fattori di lungo andare, la non aderenza dell'azienda alle esigenze del mercato e, in genere, dell'ambiente nel quale essa deve svolgere la sua attività, il prevalere di criteri di gestione extra-economici". Cfr. GIANNESSI E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, op. cit., pag. 65. Per approfondimenti sulle tre tipologie di ordine che caratterizzano le aziende, essenziali per il raggiungimento di un equilibrio economico a valere nel tempo si veda GIANNESSI E., *Appunti di economia aziendale*, op. cit., pagg. 15-21. Sul tema dei difetti di ordine si consulti GIANNESSI E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, op. cit., pagg. 58-68.



un chiaro punto di controllo e di governo complessivo)<sup>112</sup>.

La necessità di governare tali relazioni complesse, di varie tipologie ed intensità, specifiche per ogni contesto (perciò appare difficile pensare di poter adottare formule universalmente valide), impone un cambio di ruolo per l'amministrazione territoriale: da gestore in prima persona a regolatore delle relazioni rilevanti a livello locale ai fini del coinvolgimento dei vari stakeholder nel processo di erogazione dei servizi pubblici.

Occorre quindi un'adeguata *governance*, che consenta il coinvolgimento di tutti gli attori che possono contribuire, a diverso titolo, al miglioramento dell'efficacia/efficienza nel territorio, contribuendo alla creazione e distribuzione di un maggior valore<sup>113</sup> per la collettività di riferimento.

Con il termine "governance locale" si intende quindi "*il governo delle interazioni tra soggetti locali rilevanti e delle condizioni per influenzare le prime*"<sup>114</sup>.

A tal fine si impone un cambio di paradigma: se le teorie del New Public Management hanno avuto indubbiamente il merito di focalizzare l'attenzione degli enti sulle necessità di una corretta programmazione e controllo della propria attività, nonché sull'opportunità di "dialogare" con i propri stakeholder (rendendo l'amministrazione "accountable"), oggi il riferimento alla singola azienda appare riduttivo, in quanto, viste la moltitudine di soggetti in gioco e le complesse interrelazioni tra di loro, si rende necessario un allargamento della visuale, mettendo a fuoco soprattutto la capacità dell'ente locale di governare reti di diversi attori in funzione dell'accrescimento del valore complessivo creato<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> Cfr. GARLATTI A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, op. cit., pag. 113.

<sup>113</sup> In estrema sintesi la creazione di valore economico-sociale a favore della cittadinanza si ha quando l'ente locale è in grado di erogare beni/servizi tali da fornire benefici agli stakeholder superiori ai sacrifici imposti agli stessi per la fruizione di tali beni/servizi. Un ente che crea valore è quindi in grado di utilizzare in maniera economica le risorse scarse affluite e di funzionalizzarle all'erogazione di servizi percepiti come realmente utili dalla collettività (e in quantità/qualità adeguate). Per approfondimenti sulla creazione di valore nell'ente locale si veda DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale*, op. cit., pagg. 149 e segg.. Sull'importanza di creare valore tanto nelle aziende pubbliche quanto in quelle private Madonna afferma che ad oggi si osserva una "progressiva sostituzione del tradizionale obiettivo della massimizzazione del profitto con quello, più attuale, della massimizzazione del valore economico dell'azienda: vero e proprio orientamento strategico di fondo dell'istituzione economica destinata a perdurare nel tempo, in condizioni di durevole equilibrio economico e finanziario. Secondo questo approccio, cambiano i parametri presi a riferimento nelle misure di efficacia ed efficienza della gestione: se l'elemento centrale diviene il valore del capitale economico, allora occorrerà valutare i risultati delle decisioni aziendali sulla base del valore creato dalla stessa". Cfr. MADONNA S., *La valutazione del capitale economico*, in PODDIGHE F. (a cura di), *Manuale di tecnica professionale: valutazioni d'azienda, operazioni straordinarie e fiscalità d'impresa*, Cedam, Padova, 2008, pag. 7. Sempre sul concetto di valore, con specifico riferimento alle aziende private, è di grande interesse il contributo di Bruni sul tema della creazione, trasferimento, ripartizione e destinazione del valore. Per approfondimenti si veda BRUNI G., *Analisi del valore. Il contributo dell'Activity based Management*, Giappichelli, Torino, 1994, pagg. 1-17. Sul punto si veda anche CINQUINI L., *Rilevanza delle moderne iniziative strategiche per il valore aziendale*, Finanza, marketing e produzione, n. 4, 1997, Egea, Milano, pagg. 167-196.

<sup>114</sup> Cfr. DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 132.

<sup>115</sup> Sul punto è particolarmente rilevante l'opera di Osborne. L'autore, analizzando l'evoluzione della pubblica amministrazione, con particolare attenzione per il contesto anglosassone, individua tre periodi fondamentali: il Public Administration and Management (PAM), il New Public Management (NPM) e la New Public Governance (NPG). Il primo, in voga fino ai primi anni ottanta, è stato caratterizzato da un dominio della Legge, in funzione del rispetto della

Un ulteriore passaggio appare necessario, ovvero l'abbandono delle consuete logiche di *government* tradizionalmente adottate dagli enti locali, adottando un'ottica di *governance*<sup>116</sup>. La questione non è solo semantica, ma di sostanza: il concetto di *government* delinea un'amministrazione territoriale che legittima la propria autorità solo in virtù di poteri conferiti dalla Legge e che proprio nel rispetto della Legge trova il proprio cardine, l'efficacia è fatta coincidere con il rispetto delle disposizioni normative. Ne consegue la creazione di un ente tendenzialmente autoreferenziale, chiuso rispetto all'esterno, che agisce con atti di imperio e si occupa in prima persona dell'erogazione dei servizi.

Il concetto di *governance*, al contrario, impone all'ente locale di guadagnare la propria legittimazione tramite l'erogazione di servizi di qualità per gli stakeholder, creando valore per il territorio. L'amministrazione, in questo mutato contesto, si pone non come soggetto sovraordinato, forte di un potere attribuito dalla Legge, ma si inserisce allo stesso livello degli altri attori rilevanti, in un'ottica di collaborazione nei confronti di questi ultimi. L'ente locale deve quindi imparare a “fare sistema” assieme agli altri soggetti rilevanti a livello territoriale, tramite<sup>117</sup>:

- la condivisione di un macro-progetto di sviluppo locale, specificabile in micro-progetti;
- la decisione, assieme ai partner, sulle modalità più efficaci ed efficienti per erogare i diversi tipi di servizi pubblici;
- la realizzazione dei progetti tramite il coinvolgimento dei soggetti interessati e tramite la valorizzazione delle loro competenze;
- il controllo delle azioni intraprese per valutare la loro coerenza nei confronti del percorso di crescita locale.

---

quale operava la burocrazia; in tale periodo prevaleva una logica programmatica di tipo autorizzatorio e meramente incrementale, con una forte ingerenza dei politici nella gestione della macchina amministrativa. Il NPM, a partire dalla fine degli anni settanta – inizio anni ottanta, ha cercato di superare tali limiti postulando una netta separazione tra politici e tecnici e focalizzando l'attenzione sulla misurazione della performance, sull'introduzione di criteri di gestione manageriali e sulla concorrenza nella fornitura dei servizi pubblici. La NPG, a partire dalla fine degli anni Novanta, cerca di porre rimedio alla frammentazione tipica del NPM, evidenziando le interconnessioni, che devono essere governate dalla pubblica amministrazione, tra tutti i soggetti rilevanti (pubblici, privati e non profit) coinvolti nel processo di definizione e distribuzione dei servizi. In un mondo pluralista la pubblica amministrazione diviene il centro di una rete di interrelazioni: viene meno quindi il focus sulla misurazione della performance del singolo snodo per allargare la visione all'intero sistema. L'autore arriva ad affermare che, a ben vedere, il NPM non può essere visto come un vero e proprio paradigma, ma solo come un momento di passaggio dalla PAM alla NPG. Per approfondimenti si consulti OSBORNE S.P., *The new public governance*, op. cit., pag. 377-387.

<sup>116</sup> Sul passaggio da *government* a *governance* Atelli e D'Aries osservano che “quasi sempre il concetto di *governance* è contrapposto al concetto di *government*, in cui si compendia il tradizionale modello di esercizio dell'autorità pubblica; un modello che era basato, quanto alle funzioni, sulla produzione diretta di un numero crescente nel tempo di beni e servizi a fruizione collettiva. Al suo posto, oggi, emerge un nuovo modello. Come l'impresa, anche l'amministrazione nel nuovo clima impara a “fare sistema”, ad operare in modo condiviso in contesti di incertezza e scarsità di risorse, a relazionarsi – piuttosto che ad imporsi – e a far fare – piuttosto che a fare”. Cfr. ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006, pagg. 11-12.

<sup>117</sup> Per approfondimenti si rimanda a DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 133-134.

La necessità di cambiamento che investe l'ente locale richiede quindi l'adozione di un adeguato modello di governance, ispirato all'economicità (così come è stata intesa nel corso del precedente paragrafo), che consenta il coinvolgimento dei soggetti rilevanti, indirizzandone l'azione verso la creazione di valore per il territorio.

Un compito tanto complesso richiede necessariamente l'adozione di un sistema di programmazione e controllo, tramite il quale analizzare, prima di tutto, l'ambiente esterno ed interno all'ente stesso, in modo tale da individuare i bisogni degli stakeholder, ma anche le risorse disponibili. Sulla base di tale analisi occorrerà definire, coinvolgendo possibilmente tutti i soggetti interessati, gli obiettivi da raggiungere e le vie per ottenerli, per poi avviare la gestione nel rispetto di tali obiettivi programmati. Si renderà poi necessario provvedere al controllo, possibilmente già in corso di gestione e non solo "a cose fatte", del raggiungimento degli obiettivi per verificare il rispetto di quanto programmato, riprogettando, ove necessario, il sistema laddove si presentassero difficoltà inaspettate o ci si stesse allontanando dal perseguimento dei fini desiderati<sup>118</sup>.

Tale processo di programmazione e controllo deve avvenire in ottica partecipativo-negoziale, ovvero tramite la partecipazione dei soggetti interessati alla realizzazione dello sviluppo del territorio (ottica partecipativa) e attraverso la contrattazione con gli stessi dei sacrifici da sopportare e delle ricompense ottenibili dalla partecipazione al processo di creazione del valore su base locale<sup>119</sup> (ottica negoziale).

Sarebbe tuttavia riduttivo pensare che l'ente locale possa utilizzare un unico modello di governance per tutti i molteplici e complessi compiti che lo attendono. Per poter individuare corretti modelli di governance, ispirati all'economicità e improntati su una logica di programmazione e controllo tramite un approccio partecipativo-negoziale, è innanzitutto necessario individuare i vari ruoli che l'ente locale può ricoprire all'interno del proprio territorio.

### ***3.2.1 I modelli di governance adottabili in relazione ai ruoli ricoperti dall'ente locale***

In chiusura del precedente paragrafo si è accennato ai diversi ruoli che un ente locale può ricoprire nell'ambito del complesso processo di erogazione dei servizi pubblici. L'amministrazione territoriale, come già osservato, non sempre agisce direttamente, tramite le proprie strutture, ma sempre più spesso coinvolge soggetti terzi, indipendentemente dalla loro natura pubblica, privata o

<sup>118</sup> Sul tema della programmazione e controllo negli enti locali si segnala, tra gli altri, FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pagg. 47-179.

<sup>119</sup> Per approfondimenti si veda DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 153-154. Un interessante esempio in tema di contrattazione sacrifici-benefici, con riferimento all'esperienza delle scuole materne durante il primo governo Blair (dal 1997 al 2001), è contenuto in FALCONER P. K., McLAUGHLIN K., *Public-private partnerships and the "New Labour" government in Britain*, in OSBORNE S. P., *Public-private partnerships*, op. cit., pagg. 121-133.

non profit. L'obiettivo fondamentale di creazione del valore a favore della collettività verrà così perseguito direttamente, nel primo caso, oppure indirettamente, qualora l'ente si avvalga di soggetti terzi per l'erogazione del servizio, assumendo un ruolo di regolatore.

In relazione al mutevole contesto socio-economico in cui l'amministrazione territoriale è inserita si possono quindi individuare quattro ruoli fondamentali<sup>120</sup>: attore/erogatore, regista/proprietario-committente, promotore/finalizzatore, promotore/catalizzatore.

- attore/erogatore: si tratta del ruolo tradizionalmente giocato dagli enti locali fino ai giorni nostri. In questo caso l'amministrazione gestisce ed eroga in prima persona i servizi, assumendo quindi il ruolo di attore protagonista. Si ha quindi il tentativo di creare direttamente valore a favore della collettività locale;
- regista/proprietario-committente: si tratta di un ruolo che sta assumendo una grande importanza grazie alle riforme introdotte a partire dagli anni Novanta, che hanno spinto fortemente verso l'esternalizzazione dei servizi pubblici. In questo caso la funzione pubblica resta in mano all'amministrazione territoriale, mentre la gestione del servizio è da essa staccata ed è assegnata ad un'azienda terza, che può essere totalmente pubblica, mista o privata. All'ente spetta quindi l'onere di indirizzare l'azione del soggetto gestore verso fini sociali, il cui totale perseguimento non è di per sé garantito dall'azienda stessa, che tende ad utilizzare logiche di gestione improntate ad un concetto di economicità di tipo privatistico<sup>121</sup>. L'ente assume quindi un ruolo di regista-committente, che si somma a quello di proprietario qualora l'amministrazione detenga, come spesso avviene, quote del capitale dell'azienda terza. La necessità di indirizzo e controllo sulle aziende esterne diviene particolarmente stringente laddove si riduce la presenza dell'amministrazione nel capitale delle stesse, e con essa la capacità di influire sulle scelte strategiche di queste ultime. In questo caso la creazione di valore avviene in modo indiretto, ovvero attraverso l'azione dell'azienda di gestione dei servizi pubblici locali.
- promotore/finalizzatore: nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, l'amministrazione locale provvede a svolgere le funzioni assegnate dalla Costituzione, nel rispetto dei principi di differenziazione e adeguatezza. L'ente locale si pone come

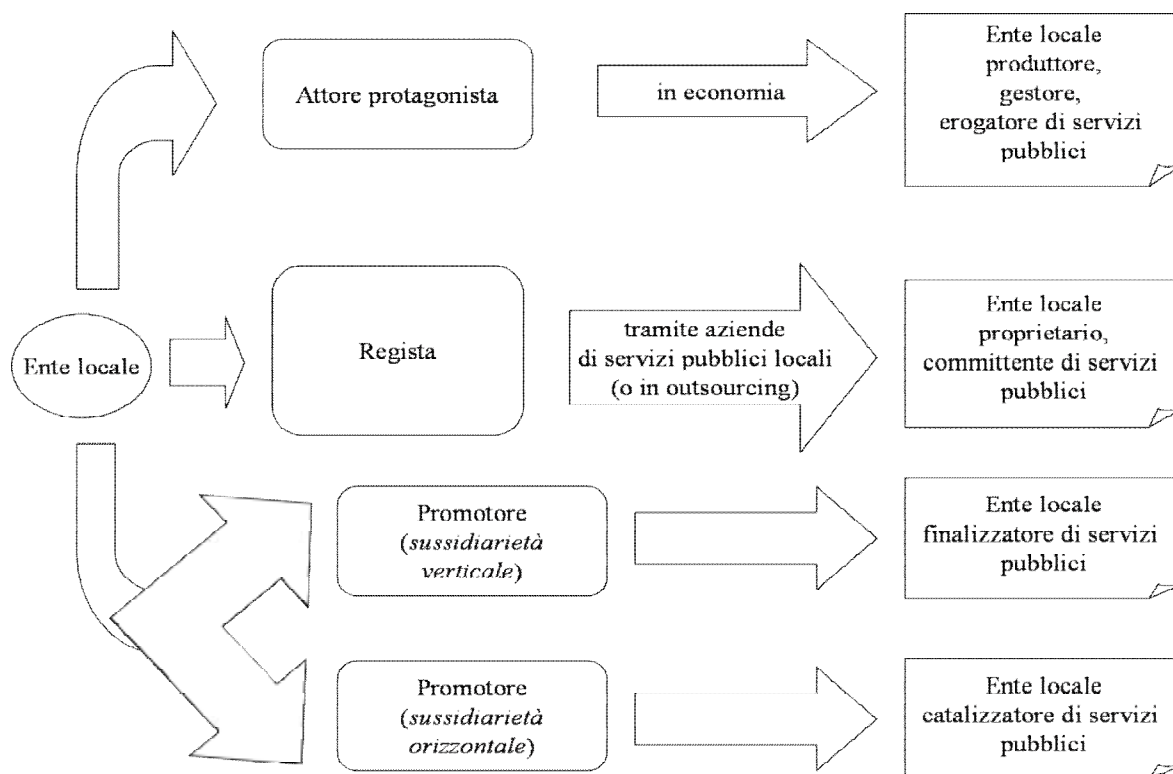
<sup>120</sup> I concetti di seguito presentati si devono a DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 55 e segg. e pagg. 129 e segg..

<sup>121</sup> "Adesso i compiti riconducibili all'Ente sono legati all'interpretazione dei bisogni della propria collettività e all'individuazione delle attività di interesse generale in grado di soddisfare tali bisogni; spetta poi all'azienda concretizzare tali indicazioni in servizi efficienti per gli utenti e successivamente sarà sempre compito dell'Ente controllare e valutare gli standard del servizio". Cfr. BASSI G., CAPACCI S., MASSARI A., MORETTI F., *Le società a partecipazione pubblica locale*, op. cit., pag. 304.

terminale della filiera Unione Europea, Stato, regione, cercando, nello svolgimento dei propri compiti, di agire in modo coordinato assieme agli altri livelli di governo, facendosi promotore o finalizzatore di iniziative legate allo sviluppo del proprio territorio. In questo ruolo la creazione di valore può essere, a seconda del tipo di servizio, diretta, qualora l'ente agisca come attore, oppure indiretta, nel caso in cui l'amministrazione si comporti da regista.

- promotore/catalizzatore: in questo caso, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, l'amministrazione territoriale cerca di favorire l'iniziativa di diversi soggetti presenti a livello locale. L'ente agisce per cercare di coinvolgere attori pubblici, privati e non profit, in grado di fornire contributi attivi al processo di erogazione dei servizi e di sviluppo del territorio. Per ottenere tale obiettivo l'amministrazione deve assumere il ruolo di nodo centrale della rete, ponendosi non più come soggetto sovraordinato, ma allo stesso livello dei partner locali, pur mantenendo un ruolo attivo di promozione e coordinamento. Anche in questo caso la creazione di valore può essere, diretta o indiretta, a seconda del ruolo di attore o regista giocato dall'ente locale.

Figura 3.1. - *Gli attuali ruoli dell'ente locale rispetto ai servizi pubblici locali*<sup>122</sup>

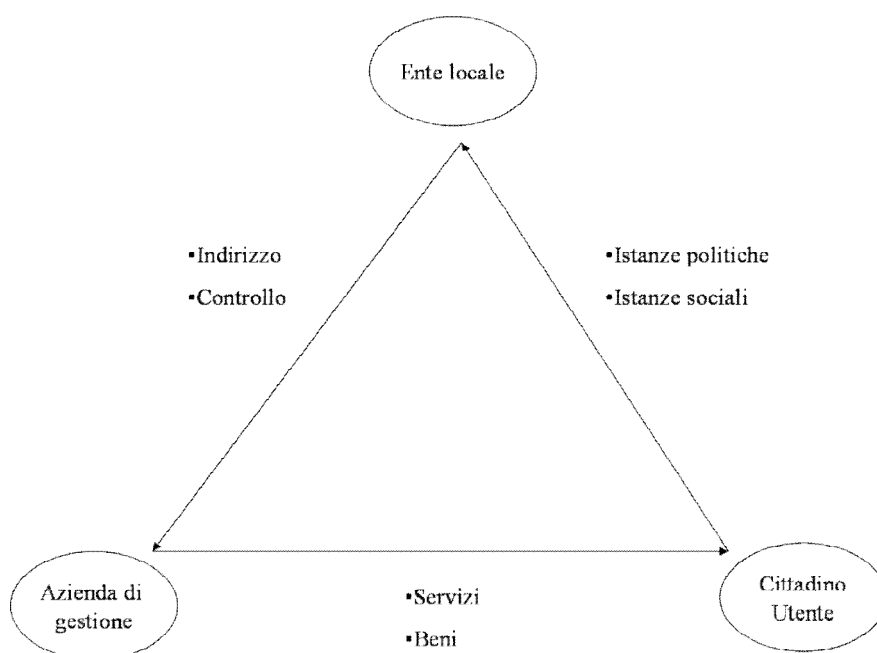


<sup>122</sup> Fonte: DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 58.

Per poter svolgere compiutamente i quattro ruoli ad esso spettanti, l'ente locale dovrà quindi adottare altrettanti modelli di governance.

- Nel caso di ente locale attore/gestore si avrà un modello di governance *interna*, volto a regolare le relazioni tra se stesso e la propria struttura deputata all'erogazione del servizio, nonché tra tale struttura e gli stakeholder esterni. L'amministrazione, secondo l'ottica di programmazione e controllo precedentemente descritta, dovrà prima di tutto analizzare l'ambiente esterno ed interno per comprendere le esigenze dei cittadini e prendere consapevolezza delle risorse disponibili. Dopodiché sarà necessario definire, possibilmente tramite la partecipazione di organi che rappresentano la collettività, gli obiettivi e i programmi e progetti funzionali al raggiungimento degli stessi, attribuendo parimenti precise responsabilità sull'attuazione di quanto programmato. Nel corso della gestione l'ente, tramite la sua emanazione funzionale, sarà chiamato ad erogare il servizio nel rispetto degli obiettivi predefiniti, monitorando già in corso d'opera, e non solo ex post, il grado di conseguimento dei programmi e progetti disegnati nella fase della programmazione. Frutto di questa attività di controllo è la possibilità di reimpostare l'azione dell'amministrazione, tramite l'analisi degli scostamenti, attribuendo parimenti premi/sanzioni ai responsabili (dirigenti e politici) qualora essi abbiano fornito/non fornito un contributo positivo alla realizzazione degli obiettivi loro assegnati.
- In presenza di ente locale regista/proprietario-committente avremo un modello di governance *esterna*, tramite il quale si cerca di governare le interazioni tra amministrazione e soggetto gestore del servizio, tra quest'ultimo e gli utenti, nonché tra gli utenti stessi e l'ente locale. L'amministrazione, come ricordato, rimane titolare della funzione pubblica: il cittadino, tramite il proprio consenso politico, la "autorizza" a dar vita alla fornitura di determinati servizi. Sulla base della normativa vigente e tramite apposite analisi di opportunità, l'ente assegna la concreta gestione del servizio ad una azienda esterna, definendo indirizzi e controllandone l'operato. Infine, l'azienda di gestione provvede alla fornitura del servizio, nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione territoriale, in favore della collettività, ricevendo un prezzo come contropartita di ciò. Occorre precisare, tuttavia, che l'ente, essendo titolare della funzione pubblica, rimane il responsabile principale, agli occhi dei cittadini, della corretta erogazione del servizio, da un punto di vista sia quali/quantitativo e temporale, sia da un punto di vista economico (sostenibilità della tariffa).

Figura 3.2. - *Le relazioni tra ente locale, cittadino/utente e azienda di gestione*<sup>123</sup>



Tutte le relazioni appena esposte devono essere tra di loro governate, pur essendo spesso confliggenti (si pensi all'esigenza di ampia accessibilità e alla ricerca del profitto per l'azienda esterna): tramite il modello di governance esterna l'ente dovrà quindi trovare un adeguato bilanciamento tra:

- Ø livello quanti/qualitativo dei servizi erogati dalle aziende;
- Ø sostenibilità sociale delle tariffe applicate;
- Ø redditività delle aziende partecipate<sup>124</sup>.

In sostanza, l'amministrazione territoriale deve considerare gli interessi di tutti gli attori in gioco, indirizzando e monitorando costantemente l'operato dell'azienda di gestione, per evitare che pericolose ed inevitabili asimmetrie informative costringano l'ente a seguire logiche meramente imprenditoriali, mettendo in secondo piano quelle prettamente istituzionali.

Il modello di governance esterna dovrà prevedere innanzitutto una fase di analisi dell'ambiente, volta ad individuare esigenze della collettività, risorse disponibili e forme di esternalizzazione ritenute opportune. L'assegnazione del servizio, in particolare, dovrà avvenire previa analisi di make or buy, considerando cioè i pro e i contro dell'esternalizzazione, per evitare che essa si traduca in un peggioramento della qualità

<sup>123</sup> Fonte: nostra rielaborazione da PERSIANI N., *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, op. cit., pag. 84.

<sup>124</sup> Cfr. ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 410-411.

del servizio o in una sua eccessiva onerosità<sup>125</sup>. Occorrerà poi definire, in ottica partecipativo-negoziale con il soggetto ritenuto idoneo, le linee strategiche fondamentali in termini di qualità, quantità, sicurezza dei servizi, tutela degli utenti, investimenti da realizzare, struttura della tariffa, sanzioni in caso di inadempimento, canali di comunicazione. Lo strumento fondamentale per definire tali linee guida è il Contratto di Servizio<sup>126</sup>. Si crea così il quadro generale all'interno del quale si dovrà formare la performance dell'azienda di gestione. Con la fase della programmazione, sulla base dei dettami del Contratto di Servizio, l'ente provvederà a definire le strategie volte al perseguimento dei fini sociali, declinandole poi in indirizzi gestionali, che verranno attribuiti alla soggetto esterno unitamente, eventualmente, a risorse umane, strumentali e finanziarie. L'azienda di gestione sarà chiamata a recepire tali indirizzi gestionali, traducendoli in obiettivi specifici e operando per perseguirli, nell'ambito della propria autonomia, nel corso della gestione. L'amministrazione è chiamata a verificare il rispetto delle linee gestionali e, tramite queste, degli indirizzi strategici da parte dell'azienda terza, provvedendo a dar vita ad eventuali azioni correttive o ad applicare sanzioni in presenza di violazione degli accordi.

- Nel caso di ente locale promotore/finalizzatore si avrà l'applicazione di un modello di governance *verticale*, volto a regolare i rapporti tra se stesso e gli altri livelli di governo, nonché tra l'amministrazione e la collettività che fruirà della prestazione erogata. Si tratta, in questo caso, di valorizzare la cooperazione all'interno della filiera Unione Europea, Stato, regione, ente locale. Si deve notare, tuttavia, che ancora prevale la tendenza burocratica legata all'imposizione del volere da parte del soggetto sovraordinato, nonostante la presenza di idonei luoghi di incontro e negoziazione (es. conferenza permanente Stato-regioni, conferenza permanente Stato-autonomie locali) e nonostante l'affermazione del principio di pari dignità dei livelli di governo. Un efficace modello di governance verticale richiede quindi una preliminare analisi ambientale, volta ad individuare bisogni e risorse, ma anche opportunità di collaborazione con altri livelli di governo, specialmente laddove l'azione amministrativa abbia rilevanza sui territori di diversi enti. L'attività di programmazione avrà quindi il compito di definire obiettivi

<sup>125</sup> Nell'ambito del processo di esternalizzazione Atelli e D'Aires delineano sei fasi: 1) Individuazione dei servizi da esternalizzare 2) Fattibilità giuridica ed economica dell'esternalizzazione 3) Definizione delle modalità di esternalizzazione 4) Gestione dei rapporti, monitoraggio e valutazioni correttive 5) Gestione del cambiamento anche in termini organizzativi e strategici 6) Valutazione e riprogettazione dei risultati attesi. Per approfondimenti si rimanda a ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 645 e segg.

<sup>126</sup> Il TUEL, all'articolo 113, comma 11, stabilisce che "i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti".



strategici ed operativi comuni, in ottica partecipativo-negoziale, definendo tramite appositi momenti di concertazione, gli obiettivi e le risorse da assegnare a ciascun soggetto. La gestione sarà quindi volta, per l'ente locale, al tentativo di svolgere i tutti i compiti di propria pertinenza, mantenendo aperto il dialogo con gli altri livelli di governo coinvolti. L'attività di controllo mirerà alla verifica, da parte di ciascun soggetto, del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati. Risulterebbe opportuno, per evitare il rischio di controllo autoreferenziale, l'intervento di un organo sovraordinato e indipendente, come la Corte dei conti, che operasse una verifica generale dell'effettivo rispetto degli accordi e degli obiettivi definiti in fase di programmazione. In base ai controlli effettuati sarà così possibile individuare e apporre correttivi a situazioni deviate rispetto alle previsioni, aumentando l'efficacia e l'efficienza dell'intera filiera, giungendo, eventualmente, ad applicare le sanzioni concordate per quei livelli di governo che non rispettassero gli accordi presi.

- in presenza di ente locale promotore/catalizzatore è adottabile un modello di governance *orizzontale*, che ha come compito la regolazione, nell'ambito del network locale, delle relazioni tra amministrazione e altri soggetti rilevanti ai fini dell'erogazione dei servizi e tra ente e altri stakeholder. Tramite la governance orizzontale l'amministrazione cerca quindi di catalizzare le forze presenti sul territorio, pubbliche, private, non profit<sup>127</sup>, verso l'obiettivo congiunto di crescita socio-economica del territorio stesso. In una fase preliminare l'amministrazione, oltre a prendere atto bisogni da soddisfare e delle risorse disponibili, dovrà verificare la possibilità di coinvolgere nel proprio progetto di creazione del valore sia soggetti istituzionali (altri enti locali, università, camere di commercio...) e non istituzionali (imprese, enti non profit...), evidenziando i sacrifici ed i benefici derivanti dalla partecipazione al network. Sarebbe importante, in tale fase,

<sup>127</sup> Anche se sono ben noti i vantaggi offerti dalle collaborazioni con soggetti non profit, quali la possibilità di ottenere maggiori risorse e competenze manageriali per l'erogazione dei servizi, nonché una più ampia partecipazione del corpus sociale, alcuni autori, senza misconoscere tali effetti positivi, sottolineano alcuni rischi connessi all'intervento di tali soggetti nella gestione dei servizi pubblici. Brecher e Wise, sulla base di una ricerca condotta sui parchi pubblici della città di New York (nei quali si riscontra una stretta collaborazione tra amministrazione locale e soggetti non-profit), evidenziano tre criticità fondamentali:

- l'accrescimento delle disparità sociali, in quanto i parchi siti in zone ricche ricevono maggiori donazioni da parte dei sostenitori dei soggetti non-profit che si occupano degli stessi;
- la "politicizzazione" delle decisioni, in quanto le aziende non-profit finiscono per influenzare le scelte dell'amministrazione;
- la prevalenza di interessi particolari a danno del bene collettivo.

Per approfondimenti si consulti BRECHER C., WISE O., *Looking a gift horse in the mouth: challenges in managing philanthropic support for public services*, Public administration review, volume n. 68, issue n. 6, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 146-161. La Shaw, sul tema della collaborazione tra pubblico e non-profit individua otto elementi chiave per il successo di tale cooperazione: trust, flexibility, understanding, balance of power, shared mission, compatibility, communication and commitment. Sul punto si veda SHAW M., *Successful collaboration between the nonprofit and public sectors*, Nonprofit management and leadership, volume n. 14, issue n. 1, Wiley, Hoboken, 2003, pagg. 107-119.

consolidare la partecipazione dei diversi soggetti con la creazione di strutture riconosciute, come unioni di comuni o gruppi di interesse, che istituzionalizzerebbero la collaborazione, garantendo maggior forza agli accordi, e che consentirebbero la creazione di procedure condivise, che renderebbero meno complessa l'interazione tra partner. Risulta opportuno che gli interessi in gioco vengano il più possibile armonizzati dall'ente locale, che assumerebbe il ruolo di guida del network. Risultato della composizione degli interessi in gioco dovrebbe essere un contratto di territorio, nel quale verrebbe sancito il disegno strategico che punta alla creazione di valore per il territorio stesso, nonché i contributi, i compiti di ciascun soggetto partecipante. All'ente locale spetterà la vigilanza sul rispetto di tale documento. Nel corso della programmazione, sulla base degli indirizzi definiti dal contratto si instaurerà una negoziazione, guidata dall'amministrazione, sugli specifici obiettivi e le risorse utilizzabili da ciascun soggetto, che dovrebbero essere raggiunti nel corso della gestione. L'ente locale, oltre a dover raggiungere gli obiettivi esplicitamente attribuitigli in fase di programmazione, dovrà coordinare l'azione del network, componendo i possibili conflitti tra gli attori, e verificando il rispetto di ciascuno del contratto e dei ruoli assegnati. Sulla base del controllo effettuato, sarà possibile correggere eventuali scostamenti, dar vita a revisioni del contratto ed erogare sanzioni a coloro che non rispettassero gli impegni presi.

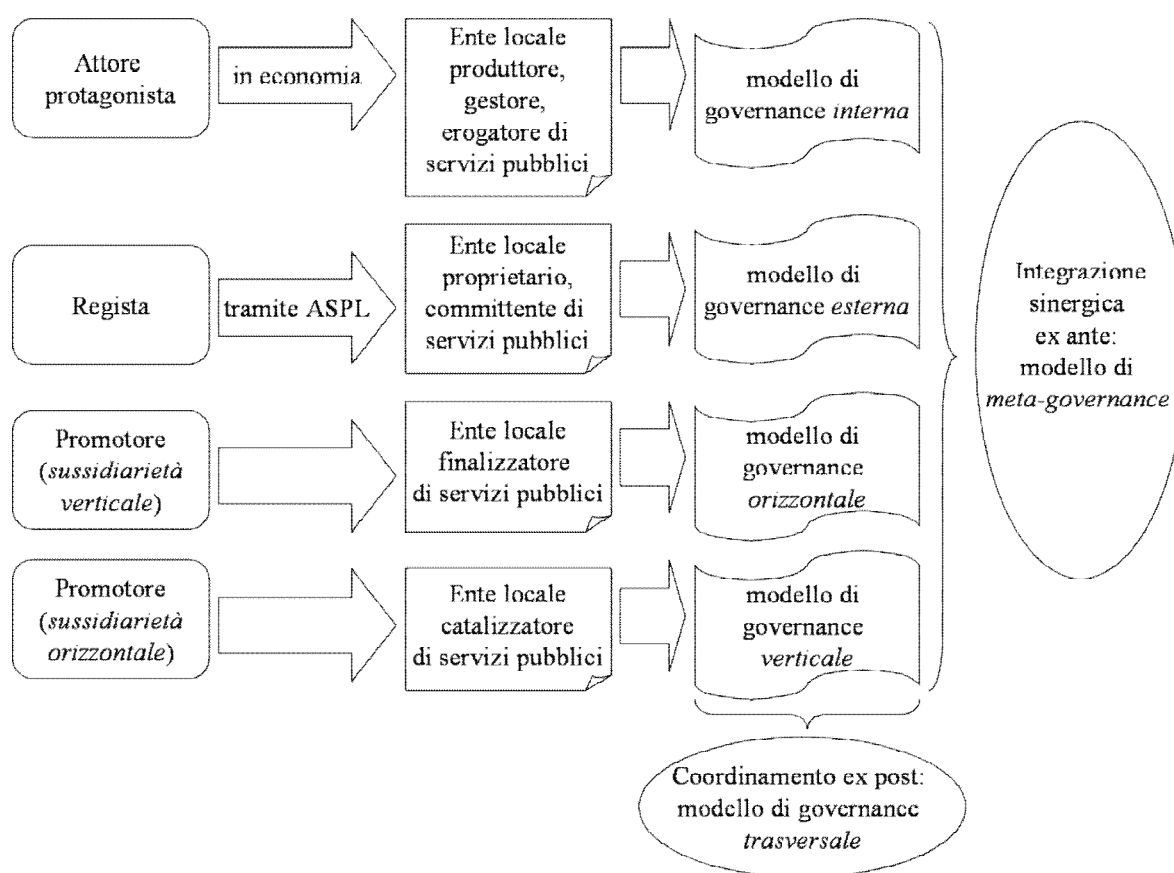
Per poter giungere all'obiettivo di creazione del valore per tutto il territorio, l'ente locale non può limitarsi a svolgere in maniera separata tra loro i quattro modelli appena descritti. Risulta senza dubbio opportuno un coordinamento degli stessi, che molto spesso è unicamente *ex post*: in questo caso si avrà il governo di interazioni già esistenti e definite, tramite un modello di governance *trasversale*. Ai fini di un migliore e più incisivo sviluppo della collettività locale è opportuno, tuttavia, che l'amministrazione non si limiti a coordinare relazioni già esistenti, ma che pensi in maniera coordinata, *ex ante* e sinergica i quattro modelli appena esposti. In questo caso si può parlare di modello di *meta-governance*, del quale l'ente locale sarà il punto di riferimento ed il coordinatore di tutte le iniziative volte a creare valore per il territorio, siano esse svolte *in primis* dall'amministrazione, o tramite società terze, oppure con l'intervento della filiera pubblica, o ancora con il coinvolgimento di diversi partner locali.

Attraverso il governo delle interrelazioni complesse tra ente e soggetti co-creatori del valore, nonché tra l'amministrazione stessa e la collettività che fruirà dei servizi locali, sarà possibile, partendo da un'idea di valore condivisa dai diversi partner e cristallizzata in un contratto del valore, rafforzare il contributo di ciascun soggetto, assegnando obiettivi e risorse. La gestione, sotto l'attenta supervisione dell'ente, e il controllo, consentiranno il raggiungimento degli obiettivi e la

ricalibrazione di quelle azioni non in linea con le previsioni, consentendo una più ampia creazione di valore, foriera di vantaggi non solo per coloro che partecipano al processo, ma per tutta la collettività di riferimento.

Una volta esposti i modelli di governance tramite i quali l'ente può intervenire sul palcoscenico locale, ci si focalizzerà, nel prosieguo della trattazione, sulla sola governance esterna, ai fini di evidenziare la sua importanza, le rilevanti problematiche ad essa connesse e alcune possibili soluzioni a tali criticità.

Figura 3.3. - *Dai ruoli giocati dall'ente locale ai modelli di governance*<sup>128</sup>



### 3.3 Problematiche di governance nella gestione dei servizi pubblici locali

Dopo aver analizzato la copiosa produzione normativa in tema di servizi pubblici ed aver individuato i possibili ruoli giocati dall'amministrazione sul palcoscenico locale, occorre verificare come l'amministrazione possa interagire con i soggetti chiamati a gestire servizi pubblici locali. Qualora si consideri la rilevanza ed il forte dinamismo nell'attuale contesto economico delle aziende di gestione dei servizi pubblici, non è possibile negare che l'ente locale debba definire

<sup>128</sup> Fonte: nostra rielaborazione da DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pag. 58.

un'organizzazione, processi e strumenti di programmazione e controllo volti a garantire una regolazione dei rapporti (quindi una governance) tra se stesso e tali aziende, in funzione dell'erogazione di servizi di qualità ampiamente accessibili per la collettività.

Il problema, a ben vedere, è in realtà duplice: esiste, infatti, una governance *esterna* dell'amministrazione nei confronti del soggetto gestore ed una *interna* all'azienda di gestione. Nel primo caso occorre considerare soluzioni organizzative, processi e strumenti che consentono all'ente locale di esercitare una funzione di indirizzo e controllo dell'azienda di gestione, in modo tale da assicurare che essa persegua il benessere della collettività e non unicamente il profitto<sup>129</sup>. Nel secondo caso l'attenzione si sposta su quali siano gli organi che detengono il potere di indirizzo e controllo sulla gestione della singola azienda e sulle modalità di esercizio di tali poteri.

La verifica di tali relazioni, tuttavia, richiede prima di tutto una precisazione all'interno del vasto contesto dei servizi pubblici locali. Infatti, la distinzione tra servizi a rilevanza economica e non ha determinato una dinamica assai diversa per le modalità di gestione di queste due tipologie di servizi.

Se la rilevanza del fenomeno "gestione dei servizi pubblici" è evidente, come hanno mostrato, negli ultimi anni, i numerosi interventi del legislatore e della giurisprudenza europea, è altrettanto vero che solo per i servizi a rilevanza economica, in seguito alla già citata sentenza della Corte Costituzionale 27 Luglio 2004, n. 272, è possibile reperire una normativa valida sull'intero territorio nazionale, mentre la restante tipologia si caratterizza per una maggiore differenziazione in virtù dell'intervento delle diverse regioni.

Proprio il settore dei servizi di natura economica ha fatto registrare importanti mutamenti nel corso degli ultimi vent'anni, giungendo a produrre elevati volumi di reddito e ad innovare il mercato dei servizi stessi. Alcune delle realtà operanti in tale settore sono giunte fino alla quotazione in borsa, mostrando quindi la volontà di ricorrere a diversi canali per la raccolta di capitali.

I dati relativi alle aziende controllate dagli enti locali e operanti nel comparto delle cosiddette "utility" ovvero produzione di energia elettrica, gas, acqua, trasporti e gestione dei rifiuti (che rappresentano la parte principale dei servizi a rilevanza economica) mostrano una realtà assai rilevante.

<sup>129</sup> Il rischio legato all'accantonamento delle finalità sociali a favore del profitto, in seguito al processo di esternalizzazione dei servizi verso le nuove società di gestione, è sottolineato anche da Guthrie, che afferma "while the corporate form may allow these enterprises to compete on a more equal basis commercially, it does not guarantee, in fact it may be incompatible with, the preservation of a broader range of economic and social responsibilities, over and above profit-making". Cfr. GUTHRIE J., *Australian public business enterprises: analysis of changing accounting, auditing and accountability regimes*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 9, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 1993, pag. 111.

Tali aziende rappresentano ben il 71,6% del valore aggiunto prodotto da tutte le partecipate degli enti locali; inoltre, come si evince dalla tabella 3.1, di seguito riportata, dal 2005 al 2006, si è registrata una crescita del 4,6% nel numero di addetti (a parità di numero di imprese) e del 7,9% nel fatturato per addetto. Il valore aggiunto per addetto, pur essendo anch'esso in crescita, ha fatto registrare un incremento più contenuto, pari allo 0,6%.

Tabella 3.1. - *Panel delle società di capitali operanti nelle local utility e controllate dagli enti locali, anni 2005 e 2006, valori in euro e in percentuale*<sup>130</sup>

	Numero aziende	Numero addetti	Fatturato per addetto	Valore aggiunto per addetto	Costo del lavoro per addetto	Valore aggiunto su fatturato (in su val. agg.) (%)	MOL (%) su val. agg.)	Utile per addetto	Patrimonio netto su totale debiti (1)	ROS	ROE
<b>Panel società controllate dagli enti locali operanti nei settori delle local utility</b>											
<b>2005</b>	940	150.629	156.874	61.331	41.915	39,1	31,7	4.504	70,3	3,4	3,1
<b>2006</b>	940	157.593	169.247	61.717	41.362	36,5	33	3.124	64	3,9	2,2

(1) Al netto dei fondi

Si noti poi che proprio tra le società partecipate dagli enti locali nel campo dei servizi a rilevanza economica, si collocano le maggiori imprese di settore a livello nazionale: si pensi, ad esempio, ad Acea nel Lazio, ad A2A in Lombardia e ad Hera in Emilia Romagna<sup>131</sup>, realtà che hanno raggiunto dimensioni ragguardevoli e volumi d'affari tutt'altro che trascurabili, mostrando le elevate potenzialità di mercati da poco aperti alla libera concorrenza.

Nell'ambito dei servizi privi di rilevanza economica, parimenti, non si registrano altrettanto importanti innovazioni, dato che la gestione rimane quasi sempre in mano all'ente locale che, direttamente oppure tramite proprie emanazioni funzionali (quali, ad esempio, aziende speciali o istituzioni), si occupa in prima persona della fornitura di tali servizi a contenuto fortemente sociale<sup>132</sup>. Risulta quindi chiaro come, nella realtà, la governance nei confronti di queste aziende sia

<sup>130</sup> Fonte: UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2008*, op. cit..

<sup>131</sup> Il Gruppo Acea è attivo nei settori del ciclo idrico integrato, dell'energia elettrica e del gas; esso opera principalmente nel territorio del Comune di Roma, ma grazie alle proprie società partecipate si è espanso in altre aree del Paese, Lazio, Campania, Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata in primis. La Holding, Acea S.p.A., è quotata in Borsa dal 16 Luglio 1999 ed ha come azionista di riferimento il Comune di Roma, che detiene il 51% del capitale sociale. Il Gruppo A2A opera nei settori dell'energia elettrica, del gas, del ciclo idrico integrato, del teleriscaldamento e della gestione dei rifiuti; esso è attivo principalmente nel Nord Italia (Piemonte, Trentino Alto Adige, Lombardia, anche se alcune linee di business sono sviluppate anche in Abruzzo, Molise e Campania), in particolare nelle province di Milano, Brescia e Bergamo. La Holding A2A S.p.A. è controllata dal Comune di Milano e dal Comune di Brescia (che detengono il 27,5% delle quote ciascuno), è nata il 1 Gennaio 2008 dalla fusione di ASM Brescia S.p.A. (energia elettrica, ciclo idrico integrato, gas), AMSA S.r.l. (raccolta rifiuti) e AEM S.p.A. (energia elettrica e gas) ed è quotata dal 2 Gennaio 2008. Il Gruppo Hera opera nei settori del gas, dell'energia elettrica, del teleriscaldamento, del ciclo idrico integrato, della gestione rifiuti; svolge la propria attività principalmente nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Forlì-Cesena, Rimini, Ravenna e Pesaro-Urbino. La Holding, Hera S.p.A., quotata in Borsa dal 26 Giugno 2003, ha come azionista di riferimento il Comune di Bologna (15% del capitale sociale), mentre gli altri comuni capoluogo dei territori in cui il gruppo opera detengono quote che vanno dal 2,2% al 13,7%. Fonti: [www.aceaspa.it](http://www.aceaspa.it), [www.a2a.eu](http://www.a2a.eu), [www.gruppohera.it](http://www.gruppohera.it), [www.borsaitaliana.it](http://www.borsaitaliana.it), [www.consob.it](http://www.consob.it).

<sup>132</sup> Non mancano, tuttavia, proposte inerenti un maggiore coinvolgimento degli operatori privati in tale ambito. La

decisamente semplificata rispetto al caso di grandi società di capitali, che operano nel territorio di una moltitudine di enti locali e che prevedono la partecipazione, più o meno intensa, di soggetti privati, portatori di istanze non sempre convergenti con quelle dei soggetti pubblici.

Una volta preso atto della diversa “velocità” con cui si muovono i soggetti gestori di servizi pubblici locali, è opportuno focalizzare l’attenzione sulla necessità di governance sia dell’ente locale sull’universo delle aziende di servizi pubblici sia interna alle singole imprese di gestione.

La crescente importanza della governance esterna, in quanto l’ente locale, a seguito dei numerosi interventi normativi, assume sempre meno il ruolo di produttore diretto e sempre più quello di regista dello sviluppo del territorio di riferimento, porta ad un radicale cambiamento di ruolo dell’amministrazione sul palcoscenico locale. Essa, infatti, diviene una vera e propria holding di un gruppo pubblico locale, per il quale è chiamata a definire strategie efficaci per soddisfare le complesse esigenze della vasta platea di stakeholder.

Per poter compiutamente trattare le problematiche connesse alla governance dell’amministrazione territoriale sulle sue aziende di gestione dei servizi, appaiono opportune alcune preliminari riflessioni sulle caratteristiche, sulle modalità di genesi e sulle tipologie di gruppi di aziende.

### **3.3.1 I gruppi di aziende**

La presenza dei gruppi di aziende caratterizza fortemente l’attuale panorama economico nazionale ed internazionale, in risposta all’aumento della complessità dell’ambiente esterno. Tale fenomeno chiama le imprese non solo ad accrescere le proprie dimensioni per competere a livello globale, ma anche a ricercare una significativa diversificazione produttiva per ridurre i rischi connessi alla gestione e soddisfare al meglio le mutevoli esigenze degli stakeholder.

Sul concetto di gruppo si sono espressi autorevolmente numerosi studiosi di Economia Aziendale<sup>133</sup>: in questa sede giova richiamare brevemente alcuni caratteri del fenomeno di aggregazione alla luce dei succitati studi. Il gruppo, pur essendo formato da aziende diverse tra loro, può essere visto come un’azienda unica<sup>134</sup>, che opera secondo una propria strategia, senza per

---

Bulmer, commentando l’esito di un progetto pilota nel campo dei servizi sociali, propone di sostituire l’offerta pubblica con quella totalmente privata, assegnando agli utenti dei “budget” da spendere secondo le loro preferenze. In tal modo, secondo l’autrice, non solo si migliorerebbe, grazie ad una maggiore personalizzazione, la soddisfazione dell’utente, ma si ridurrebbero anche i costi a carico dei pubblici poteri. Per approfondimenti si consulti BULMER F., *A new model for public services*, Economic affairs, volume n. 28, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 47-51.

<sup>133</sup> Ci si riferisce, tra gli altri, ai contributi di CASSANDRO P. E., *I gruppi aziendali*, Cacucci, Bari, 1954; AZZINI L., *I gruppi*, Giuffrè, Milano, 1968; PAGANELLI O., *Il bilancio di gruppo*, Azzoguidi, Bologna, 1968; PISONI P., *Gruppi aziendali e bilanci di gruppo*, Giuffrè, Milano, 1983; BRUNETTI G. (a cura di), *Il bilancio consolidato, VII direttiva comunitaria e principi contabili*, Cedam, Padova, 1985; TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1992; PASSAPONTI B., *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Giuffrè, Milano, 1994; SARCONI S., *I gruppi aziendali. Strutture e bilanci consolidati*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>134</sup> Passaponti afferma che il gruppo si configura come un istituto economico “con una propria morfologia [...] una

questo far venire meno l'autonomia giuridica dei soggetti che lo compongono.

A ben vedere, quindi, elemento essenziale per la costituzione di un gruppo è sicuramente la presenza di una pluralità di imprese, che devono tuttavia avere un indirizzo comune, devono cioè essere guidate da un soggetto economico unitario: esso, ravvisabile nella holding del gruppo, assume un ruolo di guida nella gestione dell'aggregato.

La presenza di diverse aziende, che fanno capo ad un soggetto economico unitario, tuttavia, è condizione necessaria ma non sufficiente, in quanto elemento fondamentale per poter parlare di gruppo è la presenza di un disegno strategico comune: *“È questo orientamento strategico unitario, che si traduce nella acquisizione e gestione comuni delle risorse aziendali strategiche, che può fornire una chiave di lettura ed uno strumento utile per l'individuazione del gruppo d'imprese e dei suoi confini, anche indipendentemente dall'insieme dei vincoli di natura formale che collega tra di loro più aziende”*<sup>135</sup>.

Tale impostazione, condivisa dalla moderna dottrina, è sicuramente in linea con gli orientamenti dei principi contabili internazionali in tema di controllo: essi individuano la presenza di un gruppo laddove un'azienda sia in grado di determinare le politiche gestionali di un'altra, indipendentemente dalla presenza di un legame partecipativo tra di esse<sup>136</sup>. La possibilità di determinare le strategie fondamentali, da parte di un soggetto economico, su una pluralità di imprese, appare l'elemento nobile che caratterizza i gruppi.

La presenza di un unitario soggetto economico, quindi, non elimina l'autonomia giuridica delle singole aziende, pur andando inevitabilmente ad incidere sull'autonomia gestionale delle stesse: a tal proposito giova osservare come, in realtà, si riscontrino diversi livelli di “ingerenza” da parte della holding nell'attività delle proprie consociate. È quindi possibile che il soggetto economico si limiti, per propria volontà o per oggettive difficoltà operative, a definire linee strategiche comuni, lasciando libertà alle singole imprese di intraprendere i cammini ritenuti più opportuni per sviluppare tali orientamenti strategici. Altre volte la holding può decidere di incidere direttamente sulla gestione delle proprie consociate, riducendo al minimo la loro autonomia: ciò spesso avviene nei confronti delle aziende che giocano un ruolo chiave all'interno del gruppo.

La strategia impostata dal soggetto economico, esattamente come accade per una singola

---

entità economica di grado superiore rispetto alle aziende e della quale le aziende sono i cardini su cui si fonda”. Cfr. PASSAPONTI B., *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, op. cit., pag. 111.

<sup>135</sup> Cfr. D'AMICO L., *La formazione dei gruppi: aspetti economico aziendali*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari*, Giappichelli, Torino, 2004, pag. 5.

<sup>136</sup> Se in passato per poter parlare di gruppo era necessaria la presenza di legami partecipativi tra le imprese (e, ad oggi, tale rimane l'impostazione della normativa civilistica nazionale in materia), lo IAS 27 definisce il controllo come “il potere di determinare le politiche amministrative e gestionali di un'entità, al fine di ottenere i benefici dalle sue attività”, indipendentemente dalla presenza di legami finanziari.

impresa, deve garantire innanzitutto la sopravvivenza del gruppo, attraverso il raggiungimento dell'economicità, strumento chiave per consentire allo stesso di perseguire il soddisfacimento dei bisogni umani. Occorre osservare che, considerando tale tipologia di aggregazione, il concetto di economicità assume una valenza duplice: accanto all'economicità *sovraziendale*<sup>137</sup> deve essere considerata quella delle singole unità componenti. Si parla in questo caso di economicità *dentro il gruppo*, quando un'azienda è in grado di sopravvivere in quanto opera in collaborazione con le altre, e di economicità *in funzione del gruppo*, quando un'impresa, pur in presenza di difetti di ordine combinatorio, sistematico e di composizione, viene mantenuta in vita dalla holding in virtù del ruolo strategico da essa svolta all'interno dell'aggregazione<sup>138</sup>.

La genesi del fenomeno dei gruppi è legata a cause eterogenee, che tuttavia possono essere ricondotte a due motivazioni generali<sup>139</sup>:

- motivazioni di natura economico aziendale;
- motivazioni di natura contingente.

Tra le motivazioni di natura economico aziendale si ritrova certamente la possibilità di sfruttare il cosiddetto “*effetto leva azionario*”: grazie a tale fenomeno è possibile per la holding assumere il controllo di un'ampia gamma di risorse produttive, riducendo fortemente il capitale di rischio impiegato. Grazie alla presenza di partecipazioni indirette<sup>140</sup> il soggetto economico riduce il capitale investito nell'operazione di ampliamento, coinvolgendo nel finanziamento gli azionisti di minoranza che, pur non avendo la capacità di influenzare le scelte dell'azienda, ne sopportano il rischio apportando capitale. Tale facoltà di ridurre il rischio in capo alla holding cresce con l'aumentare dei livelli societari, con l'ingresso di un numero sempre maggiore di soci di minoranza sui quali “scaricare” parte del rischio e far pesare una parte sempre crescente dell'onere di finanziamento<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> Sul tema dell'economicità sovraziendale Onida sottolinea che “un'azienda di gruppo [...] può operare in conformità ad una convenienza che trascende la sua ristretta economia, incentrandosi in quella del gruppo”. Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 85.

<sup>138</sup> Per approfondimenti si consulti SARCONI S., *I gruppi aziendali*, op. cit., pagg. 9-10.

<sup>139</sup> Sul punto si vedano, in particolare, LATTANZI N., *Differenti prospettive di interpretazione del processo di genesi del gruppo di imprese: un confronto fra logica e finalità*, in BALZARINI P., CARCANO G., MUCCIARELLI C. (a cura di), *Gruppi di società*, Giuffrè, Milano, 1996, pagg. 1473-1489; D'AMICO L., *La formazione dei gruppi: aspetti economico aziendali*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, op. cit., pagg. 5-9; PICCIOTTO L., *I gruppi come fattispecie di aggregazione*, in SORCI C., FALDETTA G., *I gruppi come strumenti di governo delle aziende*, Giuffrè, Milano, 2008, pagg. 63-81; CORONELLA S., *Aggregazioni e gruppi di aziende. Caratteristiche e finalità*, Rirea, Roma, 2009.

<sup>140</sup> Si parla di controllo tramite partecipazione diretta quando un'impresa A detiene una quota del capitale di un'impresa B tale da controllarne la gestione. In presenza di partecipazione indiretta, l'impresa A può giungere a indirizzare la gestione di una impresa C, pur non avendo quote del suo capitale: ciò è possibile grazie ad una partecipazione diretta in una società intermedia B, che a sua volta partecipa direttamente C. Infine, per completezza, si ha una partecipazione reciproca quando A detiene una quota di B, e B a sua volta partecipa al capitale di A. Sul tema dello sviluppo aziendale per mezzo delle partecipazioni, e sui relativi riflessi di bilancio, si veda RISALITI G., *Partecipazioni e sviluppo aziendale: profili strategici e di bilancio*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>141</sup> Sul tema del rischio economico Bertini afferma che “avendo riguardo al problema dei rischi, la concentrazione debba



La creazione di un gruppo consente, inoltre, di beneficiare di effetti positivi in tema di *ricorso al credito*: l'aggregazione può ricorrere al capitale di terzi tramite la pluralità delle aziende componenti, aumentando la capacità di indebitamento. Occorre osservare, tuttavia, che con il moltiplicarsi del fenomeno dei gruppi ormai gli intermediari finanziari concedono credito valutando la redditività e la solidità patrimoniale dell'intero gruppo e non solo quella dell'impresa richiedente. Ancora, ricorrendo alla struttura di gruppo, è possibile sincronizzare i cicli di investimento-realizzo delle singole consociate, generando un positivo cash-flow utilizzabile per il finanziamento della gestione.

Ulteriori vantaggi di natura economico aziendale sono connessi alla possibilità di cogliere i vantaggi legati all'*accrescimento delle dimensioni*, in termini di economie di scale, economie di scopo, mantenendo tuttavia una forma flessibile, meno soggetta a problematiche di tipo organizzativo e strutturale e maggiormente in grado di rispondere alle sollecitazioni dell'ambiente esterno, grazie all'indipendenza giuridica delle singole consociate. Lo sfruttamento della concentrazione produttiva può avvenire in senso orizzontale, quando le aziende operano nella produzione di beni simili: ciò consente di migliorare la posizione di mercato, riducendo la concorrenza. L'integrazione può anche essere di tipo verticale, quando le consociate operano in segmenti diversi di un unico processo produttivo, in modo tale da migliorare l'approvvigionamento di materie e la capacità di penetrazione sui mercati, la riduzione dei costi attraverso la specializzazione. Occorre infine notare che la concentrazione può anche essere di tipo diversificato, laddove il gruppo intenda ampliare la propria attività entrando in nuove aree di business, cercando per tale via di incrementare la solidità e la redditività dell'aggregato e di ridurre il rischio economico.

La genesi delle aggregazioni può avvenire anche ai fini dell'*internazionalizzazione*, con l'acquisizione di imprese operanti all'estero o l'impianto di nuove imprese in altri paesi, in modo tale da migliorare la penetrazione sul mercato locale, o ridurre i costi per l'ottenimento dei fattori produttivi (quali materie prime o personale). Ancora, l'internazionalizzazione può essere strumento per superare barriere protezionistiche, di tipo giuridico o più semplicemente "nazionalistico".

La creazione di gruppi può favorire anche la *diffusione delle tecnologie e del know-how*, attraverso il confronto tra esperienze di aziende diverse, magari operanti in altri paesi, in modo tale che le innovazioni di ogni singola consociata possano divenire da subito patrimonio dell'intera aggregazione. Un discorso del tutto analogo vale anche per la variabile umana, laddove sia possibile

---

essere interpretata positivamente, seppur con cautela. Nel corso dell'accennato processo, infatti, non solo molti rischi si annullano ed altri diminuiscono, ma anche l'azienda è in grado di assumere una posizione attiva, combattendo i fenomeni portatori dei rischi prima ancora che questi abbiano la possibilità di manifestarsi". Cfr. BERTINI U., *Introduzione allo studio dei rischi in economia aziendale*, Cursi, Pisa, 1969, pagg. 213-214.

riallocare efficacemente le risorse più qualificate a presidio delle attività strategiche per il gruppo. Non solo, ma con un monitoraggio delle conoscenze e competenze dei singoli manager sarà possibile creare percorsi di carriera più confacenti alle loro caratteristiche, all'interno delle aziende componenti il gruppo.

L'appartenenza ad un gruppo consente anche l'*utilizzo di canali distributivi comuni*, anche per la commercializzazione di prodotti diversi, con una notevole riduzione dei connessi costi.

Relativamente alle motivazioni di natura contingente, occorre notare che le aggregazioni possono formarsi per lo *sfruttamento di opportunità offerte dalla legislazione*, legate ad esempio all'utilizzo di finanziamenti agevolati per particolari tipologie di imprese o per aziende che sorgono in aree depresse.

Ancora, è possibile che la nascita di un gruppo avvenga al fine di "*eludere*" *specifiche normative*, ad esempio in tema di costituzione di una posizione dominante: la presenza di una pluralità di soggetti, legati da relazioni complesse, può rendere più occulto il tentativo di eliminare la concorrenza. In tema di fenomeni elusivi, non si può non sottolineare che molto spesso la logica di gruppo consente in maniera più agevole annacquamenti reddituali, spalmando l'imponibile tra le diverse società e rendendo più difficile l'accertamento delle imposte dovute; il fenomeno di internazionalizzazione funge poi da catalizzatore a tali comportamenti, laddove si noti che molte holding vengono "strategicamente" posizionate in paesi a bassa imposizione fiscale.

I gruppi hanno spesso una genesi assai complessa, di conseguenza le diverse motivazioni descritte molto spesso coesistono tra loro, senza che l'una possa prevalere sull'altra. A livello generale appare consigliabile la prevalenza di vantaggi di natura economico aziendale, dato che le motivazioni di natura contingente sono spesso di breve respiro, e possono venire meno, ad esempio, in seguito a repentini cambiamenti legislativi; in più, la prevalenza di queste ultime potrebbe portare alla creazione di aggregazioni incoerenti, per le quali l'impostazione di una strategia organica e le politiche di coordinamento potrebbero risultare assai complessi, vanificando i vantaggi acquisiti.

Tabella 3.2. - *Principali motivazioni alla base della genesi dei gruppi aziendali*

<u>Motivazioni di natura economico-aziendale</u>	<u>Motivazioni di natura contingente</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• "effetto leva azionario";</li> <li>• ricorso al credito;</li> <li>• accrescimento delle dimensioni;</li> <li>• internazionalizzazione;</li> <li>• diffusione delle tecnologie e del know how;</li> <li>• utilizzo di canali distributivi comuni.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sfruttamento di opportunità offerte dalla legislazione;</li> <li>• "elusione" di specifiche normative.</li> </ul>

Dare vita ad una classificazione dei gruppi non è cosa agevole, tuttavia è possibile individuare alcune specifiche tipologie, quali<sup>142</sup>:

- gruppi economici, finanziari e misti. I primi sono caratterizzati dalla tendenziale omogeneità delle attività svolte, unite da forti legami tecnico-produttivi, mentre nei secondi le consociate svolgono attività eterogenee, e di conseguenza vi è una netta prevalenza di relazioni di tipo patrimonial-finanziario. Se, quindi, nel caso di gruppi economici l'impostazione di una strategia unitaria è più agevole ed è più semplice sfruttare i vantaggi competitivi legati a processi produttivi simili, nel secondo caso la definizione di linee strategiche comuni è più difficoltosa, la holding spesso detiene le partecipazioni e le singole aziende operano in modo disgiunto l'una dall'altra. Nella realtà, tuttavia, è difficile individuare gruppi strettamente dell'uno o dell'altro tipo, essendovi una predominanza di gruppi misti, che rappresentano una configurazione intermedia tra le due citate; è il caso ad esempio di un'aggregazione di tipo finanziario, che opera in diversi settori, nel quale l'omogeneità tecnico-produttiva è riscontrabile in alcuni rami di attività svolta, facenti capo a sub-holding;
- gruppi orizzontali, verticali e conglomerati. Nei primi le aziende operano nel medesimo settore ed applicano processi produttivi affini, mirati a creare prodotti simili tra loro, al fine di rafforzare la presenza del gruppo sul mercato in oggetto, mentre nei secondi occupano fasi diverse di un medesimo processo produttivo, mettendo in luce una forte complementarità delle attività svolte. I gruppi conglomerati sono invece composti da aziende che operano in settori diversi, nei quali non vi sono strutture produttive complementari tra loro: eventualmente tali omogeneità sono ravvisabili solo tra alcune consociate. Essi sono la risultante di politiche di concentrazione o diversificazione, volte a ridurre il rischio d'impresa;
- gruppi nazionali, internazionali e multinazionali. La differenza in tal caso è data dall'ambito di operatività, legato o meno alla presenza in uno o più paesi. L'individuazione dei gruppi multinazionali non è agevole, mancando parametri oggettivi per definirla: in termini generali si può affermare che *“i caratteri che qualificano un gruppo multinazionale sono, pertanto, il controllo di una pluralità di aziende presenti in diversi paesi, l'attuazione di una strategia comune che ponga in risalto l'unitarietà della direzione del gruppo fondandosi sull'integrazione delle politiche di gestione nazionali e sul coordinamento delle differenti funzioni, ed infine, il*

<sup>142</sup> Per approfondimenti si veda PICCIOTTO L., *I gruppi come fattispecie di aggregazione*, in SORCI C., FALDETTA G., *I gruppi come strumenti di governo delle aziende*, op. cit., pagg. 88-97.

*perseguimento di una reale integrazione dei mercati stranieri*”<sup>143</sup>;

- gruppi pubblici e privati. Ciò che rileva, in tal caso, è la presenza di un soggetto economico pubblico o privato. A ben vedere, non è sufficiente osservare la natura giuridica dell'impresa capogruppo, dato che, ad esempio, gli enti locali possono creare holding giuridicamente rispondenti alle regole del diritto privato, ma di fatto espressione di una volontà pubblica: appare quindi opportuno riferirsi alla natura del soggetto economico.

In conclusione di trattazione appaiono opportune alcune brevi riflessioni riguardanti l'oggetto di analisi del presente lavoro, ovvero i gruppi pubblici locali<sup>144</sup>. La loro genesi, seppur non possono essere misconosciute le succitate motivazioni di tipo economico aziendale, appare legata più alla volontà del legislatore che a quella di sfruttare i vantaggi offerti dall'aggregazione: non a caso la proliferazione delle società, per quanto oggi molti enti siano in grado di capirne e sfruttarne le potenzialità, ha avuto origine su impulso normativo.

Diretta conseguenza di quanto affermato è la forte eterogeneità dell'attività svolta all'interno di tali gruppi, aventi evidentemente natura pubblica e valenza nazionale (o meglio, prevalentemente locale): il fenomeno aggregativo su base legislativa ha portato alla costituzione di gruppi prevalentemente di tipo misto e conglomerato, nei quali il comune-holding molto spesso non è in grado di definire puntuali strategie unitarie, con la conseguenza di una forte autonomia delle consociate. L'attività delle stesse consociate, pur non volendo negare la possibilità di dar vita a sinergie<sup>145</sup>, appare fortemente dissimile (si pensi che in tali gruppi coesistono società operanti in settori eterogenei, da quello energetico a quello aeroportuale, fieristico o culturale) e difficile da integrare.

### ***3.3.2 La governance esterna dell'ente locale sulle aziende di gestione dei servizi pubblici locali***

La governance esterna, come già precedentemente affermato, è di grande importanza, soprattutto ai giorni nostri, in cui l'amministrazione è sempre meno produttrice diretta di servizi e sempre più regista di una vasta gamma di aziende di gestione.

L'ente locale, quindi, tende sempre più ad assumere il ruolo tipico di una holding di gruppo, che si occupa principalmente di fornire indirizzi strategici e di verificare, sia in corso di gestione

<sup>143</sup> Cfr. PICCIOTTO L., *I gruppi come fattispecie di aggregazione*, in SORCI C., FALDETTA G., *I gruppi come strumenti di governo delle aziende*, op. cit., pagg. 95-96.

<sup>144</sup> Tale tematica, ora solamente accennata per ragioni di contestualizzazione e completezza espositiva, sarà ripresa ed approfondita nel corso del capitolo 4.

<sup>145</sup> Sul tema delle sinergie e della loro gestione si veda GARZELLA S., *Il governo delle sinergie. Sistematicità e valore nella gestione strategica dell'azienda*, Giappichelli, Torino, 2006.

che al termine di quest'ultima, i risultati conseguiti e la loro coerenza con gli obiettivi prefissati. Si tratta di un ruolo assai complesso da svolgere, sia per le competenze tecniche richieste (spesso assenti nelle amministrazioni territoriali), sia per la complessità del gruppo locale, nel quale convivono aziende in forma societaria fortemente orientate al profitto (come le imprese che gestiscono servizi pubblici economici) ed emanazioni funzionali dell'ente di riferimento, quali istituzioni, aziende speciali, chiamate ad erogare prestazioni a contenuto sociale, dietro la corresponsione di prezzi politici.

L'ente locale sarà quindi chiamato a delineare un disegno strategico di sviluppo locale, in coerenza col quale dovranno essere definite le scelte circa le modalità di gestione dei servizi pubblici e le modalità per assicurare che i soggetti gestori si uniformino a tale disegno<sup>146</sup>.

Nel tentativo di realizzazione del proprio disegno strategico, con specifico riferimento ai rapporti con le aziende di gestione, l'ente giocherà un triplice ruolo di proprietario, committente e regolatore; si tratta di ruoli già di per sé ampi, che divengono ancor più complessi qualora debbano essere condotti congiuntamente<sup>147</sup>, con il forte rischio di conflitto di interessi: si pensi, ad esempio, all'irrogazione di una sanzione nei confronti di una propria partecipata, che potrebbe tradursi in una perdita a livello di Conto Economico che l'ente stesso potrebbe essere chiamato ripianare.

All'amministrazione spetta poi il difficile compito di contemperare istanze tra loro diverse: da un lato la necessità di autonomia per l'azienda di gestione, in modo tale da poter utilizzare appieno le competenze manageriali sulle quali può contare, senza eccessive ingerenze di natura politica, per poter raggiungere l'economicità, dall'altro il dovere istituzionale di controllare adeguatamente l'operato dei soggetti gestori, al fine di verificare il soddisfacimento dei bisogni pubblici. Si instaura quindi un trade-off tra autonomia e controllo, che richiede un'adeguata governance per evitare degenerazioni da un lato o dall'altro, ovvero:

- l'utilizzo dell'azienda di gestione quale mezzo per ottenere consenso politico, che si traduce, come troppo spesso è avvenuto nell'esperienza delle municipalizzate, in assunzioni di favore o tariffe che mettevano a rischio l'economicità della gestione;

<sup>146</sup> Per approfondimenti sulle strategie adottabili dagli enti locali in tema di organizzazione dei servizi pubblici si consulti BADIA F., BENI O., DONATO F., *Le nuove prospettive strategiche, competitive e manageriali in tema di servizi pubblici locali a rilevanza economica in un contesto di cambiamento*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 22/2005, pagg. 9-11; MARINÒ L., *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale: privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>147</sup> "Nel caso di un affidamento diretto a un'azienda pubblica a prevalente proprietà dell'ente locale, il ruolo di governo e quello proprietario coincidono con una commistione di obiettivi tra loro spesso in conflitto. La proprietà di tutto o comunque gran parte del capitale delle aziende trasformate viene infatti mantenuta presso l'ente locale che dunque si caratterizza a un tempo come soggetto affidante del servizio, soggetto regolatore e soggetto proprietario. Il rischio, in queste circostanze, consiste in una perdita di coerenza degli indirizzi formulati dall'ente locale che possono così risultare incompatibili con l'efficienza e l'economicità della gestione". Cfr. RICCI P., LANDI T., *La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, Azienda Pubblica, n. 2, 2009, Maggioli, Rimini, pagg. 124-125.

- l'interpretazione del ruolo di regolamentazione come mero controllo burocratico, che si traduce in un forte rischio di blocco nella gestione dell'azienda esterna, senza un ritorno effettivo di conoscenze utili per comprendere l'andamento della gestione stessa;
- il rischio legato alla capacità del management di sfruttare le asimmetrie informative, influenzando l'ente locale e riducendo l'efficacia della sua attività di indirizzo e controllo.

In ragione di questo nuovo ruolo è lecito chiedersi **se l'attuale organizzazione e gli odierni processi e strumenti di programmazione e controllo a disposizione dell'ente locale sono adeguati a supportare la governance sulle aziende esterne**<sup>148</sup>.

Con riferimento all'*organizzazione*, si nota l'importanza di un'apposita struttura volta a fungere da interfaccia tra l'ente locale e le aziende terze. Grazie ad essa, nella quale dovrebbero essere inseriti soggetti con specifiche competenze in tema di programmazione e controllo, sarebbe possibile fornire indirizzi unitari alle entità esterne ed operare un controllo specifico ed omogeneo sulle stesse. Oggi, tuttavia, le amministrazioni territoriali non sempre si sono dotate di tali interfacce, lasciando i complessi rapporti con le aziende terze ai diversi settori, in base all'area di business di queste ultime. Si osserva, in tal caso, una forte dispersione della funzione di indirizzo e controllo, che ha come conseguenza una notevole difficoltà nel definire strategie omogenee per i soggetti gestori e quindi lo svilimento del ruolo di holding che l'ente locale dovrebbe giocare.

Occorre notare, tuttavia, che le amministrazioni di maggiori dimensioni si stanno dotando di tali strutture, siano esse uffici o addirittura vere e proprie holding finanziarie: ciò a testimonianza dell'importanza, percepita anche dagli operatori, di individuare un punto di contatto unico tra l'ente e l'universo delle aziende di terze.

Strettamente interrelata al tema precedente è la difficoltà degli enti locali di definire specifici *processi* di programmazione e controllo nei confronti dei soggetti gestori. La mancanza di un punto di riferimento unico rende maggiormente complesso poter dar vita a chiari flussi informativi dall'amministrazione alle aziende e viceversa. Conseguenza di ciò è l'assenza di momenti condivisi e di procedure accettate dai diversi attori coinvolti, tramite le quali l'ente possa svolgere la propria funzione di indirizzo e controllo. Oggi si osserva, di fatto, l'assenza di una vera e propria attività di indirizzo da parte dell'amministrazione territoriale, non si presta sufficiente attenzione alla definizione di obiettivi strategici da assegnare ai vari soggetti esterni, funzionali allo sviluppo della collettività locale. Anche i flussi informativi che sorgono in fase di controllo non sono sufficienti a

<sup>148</sup> La stessa Corte dei conti sottolinea la rilevanza delle dimensioni considerate ai fini della governance delle aziende terze. Essa, infatti, rileva l'importanza della "creazione di una corretta e complessiva governance che investa l'aspetto programmatico, organizzativo, gestionale e contabile del fenomeno". CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, op. cit., pag. 8.

supportare adeguatamente la governance dell'ente locale sulle aziende terze: essi si caratterizzano per la loro asistematicità e spesso si limitano alla comunicazione a consuntivo di alcuni dati di bilancio. La mancata realizzazione dei summenzionati processi e di momenti di confronto tra l'ente e le sue aziende comporta l'impossibilità di cogliere appieno i vantaggi offerti dall'esternalizzazione ed il connesso rischio di perdita della necessaria influenza dei pubblici poteri su tematiche vitali per lo sviluppo del territorio.

Particolarmente rilevante, ai fini del presente lavoro, è il tema degli **strumenti** disponibili per l'ente locale ai fini della governance sui soggetti gestori. Ad oggi i mezzi che l'amministrazione può utilizzare per *indirizzare* l'operato delle aziende esterne sono:

- il Contratto di Servizio;
- il Bilancio Preventivo Annuale dell'ente locale stesso.

Il Contratto di Servizio è un mezzo di grande importanza per l'ente locale, in quanto consente di fissare le linee fondamentali che dovranno essere rispettate dalle aziende che si aggiudicheranno la gestione del servizio: tale strumento, essendo allegato al capitolato di gara, è quindi utile sia nei confronti di società partecipate che verso imprese 100% private. Tuttavia, il suo carattere fondamentale è proprio quello legato alla fissazione di indirizzi di alto livello, come standard di qualità, definizione della struttura tariffaria..., che lo rendono inadatto a definire obiettivi specifici gestionali. In più, il carattere cogente e tendenzialmente stabile ne sconsigliano l'utilizzo nell'ambito dell'attività di programmazione dell'azienda, in quanto ciò porterebbe ad un forte rischio di paralisi di quest'ultima. Il Contratto di Servizio, per la sua natura, può costituire un'importante cornice entro la quale devono essere definiti indirizzi più specifici e flessibili, in relazione alle mutevoli condizioni ambientali<sup>149</sup>.

Circa il bilancio della singola amministrazione, si può affermare la sua totale inidoneità rispetto agli scopi indagati. Il Bilancio Preventivo Annuale<sup>150</sup> (BPA), pur essendo considerato uno strumento fondamentale per gli enti locali, non riesce ad essere un buon mezzo di programmazione nemmeno per le amministrazioni. Esso, infatti, si focalizza unicamente su dati di natura finanziaria (accertamenti d'entrata ed impegni di spesa), tralasciando la dimensione economico-patrimoniale (non consente, ad esempio, la rilevazione di importanti fenomeni quali le rimanenze, gli ammortamenti, le plus/minusvalenze...), ma non considera nemmeno informazioni di natura quantitativa-temporale. Ancora, con specifico riferimento al collegamento tra l'ente locale e le i

<sup>149</sup> Sul rapporto tra pianificazione e programmazione Bertini afferma che “come la pianificazione strategica consente di decidere che cosa fare, così la pianificazione operativa definisce il modo in cui l'azienda deve operare per il perseguimento degli obiettivi generali e particolari, fissati nel quadro delle strategie e delle tattiche adottate dall'azienda”. Cfr. BERTINI U., *Il sistema d'azienda*, op. cit., pag 120.

<sup>150</sup> Per approfondimenti sul Bilancio Preventivo Annuale degli enti locali si veda FARNETI G., *Ragioneria pubblica*, op. cit., pagg. 56-65.

soggetti gestori, esso considera unicamente l'utile o la perdita di pertinenza dell'ente in rapporto alle proprie aziende terze, unitamente agli oneri connessi a specifici finanziamenti erogati in favore delle stesse. Si tratta quindi di uno strumento assolutamente non in grado di supportare l'attività di indirizzo dell'ente locale nei confronti del soggetto gestore<sup>151</sup>.

Con riferimento alla necessità di *governance* dell'amministrazione sull'azienda chiamata a gestire servizi pubblici locali, lo strumento principale è sicuramente la nomina di alcuni membri dell'organo di direzione

Tale strumento appare di certo rilevante, ma non sufficiente a garantire la governance dell'ente sulle aziende incaricate di gestire i servizi pubblici. Infatti, non basta la presenza di propri "uomini di fiducia" per garantire il rispetto dei fini sociali da parte dell'azienda: ciò in quanto il peso dell'ente locale nei meccanismi di nomina risente inevitabilmente della rilevanza della propria partecipazione nel capitale dell'azienda stessa (che potrebbe essere anche minoritario o addirittura nullo in presenza di gare aggiudicate ad imprese private), ma anche per le problematiche connesse alle asimmetrie informative di cui si diceva in precedenza.

Tale criticità appare di difficile superamento laddove si consideri anche l'atteggiamento diffuso tra gli enti locali: se in sede di nomina dell'organo direttivo delle proprie partecipate si instaurano vere e proprie battaglie in seno al Consiglio comunale, poi l'attenzione del proprietario pubblico si riduce una volta designati i vari membri. In tale situazione i manager, spesso non controllati dall'ente, tendono a perseguire propri fini e a privilegiare la dimensione economica in luogo di quella sociale (si tenga presente che spesso le retribuzioni dei membri dell'organo direttivo sono legate alle performance reddituali dell'azienda). Manca spesso, di conseguenza, un confronto continuo tra ente e azienda, che sarebbe essenziale per dar vita ad indirizzi e verificare che essi vengano rispettati<sup>152</sup>: la nomina dei manager di alto livello non garantisce quindi di per sé un adeguata governance per l'amministrazione.

Infine, relativamente alla necessità di *controllo* sull'operato del soggetto gestore, lo strumento principale è il bilancio d'esercizio dell'azienda di gestione.

Con riguardo ad esso occorre osservare che tale bilancio può essere utile a dare un giudizio sull'andamento della gestione in ottica economica, finanziaria e patrimoniale, ma fornisce una

<sup>151</sup> Anche la Corte dei conti evidenzia i limiti del BPA ai fini della governance delle aziende di gestione, a causa della sua scarsa analiticità e della diversità delle scelte adottate dagli enti locali circa le voci di entrata e spesa collegate alle partecipate. Per approfondimenti si veda CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, op. cit., pag 10.

<sup>152</sup> La Vagnoni sottolinea l'importanza del momento del controllo, affermando che esso "trova la sua *ratio* nell'assunto secondo cui gli individui non agiscono per realizzare il miglior interesse aziendale, bensì il proprio". Cfr. VAGNONI E., *La direzione delle aziende sanitarie. Criticità di contesto, economicità e tutela della salute*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pag. 128.



visione parziale e spesso non esente da limiti informativi<sup>153</sup>. Occorre infatti notare che l'esigenza di controllo per l'ente locale, che assume un ruolo di regista nei confronti di tutte le aziende deputate alla gestione di servizi pubblici, non può dirsi soddisfatta dall'analisi puntuale dei diversi bilanci posti in essere da ciascuna impresa: ciò, specie nei contesti di maggiori dimensioni, si traduce in un proliferare di informazioni specifiche per ogni singolo contesto, che non consentono la sintesi di una visione di insieme per il gruppo locale, facendo sorgere il fenomeno "troppa informazione uguale nessuna informazione". Se quindi il bilancio d'esercizio può fornire informazioni importanti, o essere una base di partenza per rielaborazioni volte a conoscere la solidità, la liquidità e la redditività dell'azienda, esso mal si presta ad essere uno strumento di governance di alto livello per l'ente locale.

Per svolgere al meglio il complesso compito di regista nei confronti delle aziende di gestione dei servizi pubblici, l'amministrazione deve poter quindi contare su uno strumento che la supporti nelle complesse attività di indirizzo, governance e controllo su tali soggetti e che le consenta di avere:

- una visione d'insieme sull'intero gruppo locale;
- non solo informazioni monetarie, ma anche quanti-qualitative-temporali;
- la possibilità di definire indirizzi specifici, che dovranno essere oggetto di una capillare attività di controllo affinché essi non rimangano solo sulla carta;
- un rapporto continuo e stabile tra l'ente e il soggetto gestore.

Gli strumenti attualmente utilizzati sono utili ma non appaiono sufficienti a garantire le condizioni suesposte. È quindi lecito chiedersi come l'ente locale potrebbe ottenere tali benefici, migliorando di conseguenza la governance sulle aziende di gestione. A tale interrogativo si cercherà di rispondere nel prosieguo della trattazione.

### ***3.3.3 La governance interna all'azienda di gestione dei servizi pubblici locali***

Gli interventi posti in essere dagli enti locali a partire dagli anni Novanta hanno posto sempre maggiore attenzione nei confronti delle forme di tipo societario. Tale scelta è legata alla flessibilità richiesta da produzioni complesse e capillari, ma anche alla disciplina normativa, che a partire dai primi anni del XXI secolo ha consentito alle sole società di capitali la gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica: solo con la riforma del 2008, che ancora deve dispiegare i suoi effetti, tale comparto è stato aperto ad ogni impresa, indipendentemente dalla forma giuridica.

La scelta societaria, inoltre è favorita dall'ampia gamma di strumenti di reperimento di mezzi

<sup>153</sup> Sui limiti informativi del bilancio d'esercizio si veda, tra gli altri, CARAMIELLO C., DI LAZZARO F., FIORI G., *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Giuffrè, Milano, 2003.

finanziari garantita (si può far ricorso ad aumenti di capitale, prestiti obbligazionari, credito bancario e altri), oltre che dalla spiccata indipendenza consentita dalla personalità giuridica e dall'autonomia gestionale, organizzativa e contabile. Ancora, essa si presta meglio di altre forme a raggiungere dimensioni tali da garantire aumenti di efficienza tramite lo sfruttamento delle economie di scala: tale caratteristica è assai vantaggiosa laddove si voglia operare su bacini ampi, partecipando cioè a gare bandite da diversi enti locali. Infine, grazie alla presenza di soci privati, le società riescono ad ottenere conoscenze e capacità manageriali che altre forme di gestione pubblicistiche, ancora troppo legate a logiche di tipo burocratico, non riescono facilmente ad conseguire.

La scelta di una forma societaria è tutt'altro che irrilevante quando si considera il modello di governance interna da adottare per l'azienda. Proprio in tema di governance nelle società è intervenuto il legislatore con il Decreto Legislativo 17 Gennaio 2003, n. 6 (successivamente modificato dal Decreto Legislativo 6 Febbraio 2004, n. 37), introducendo modelli ulteriori rispetto a quello tradizionalmente adottato nelle imprese italiane, mutuandoli dall'esperienza di altri Paesi.

Il problema della governance all'interno delle singole aziende viene solitamente fatto risalire al processo di crescita dimensionale delle imprese, con conseguente ingresso di professionalità manageriali che assumono la direzione dell'azienda stessa, in quanto i soggetti proprietari prendono atto di non avere le competenze necessarie per poter gestire l'accresciuta complessità di quest'ultima. Si viene così a creare una scissione tra soggetti proprietari, non in grado di gestire autonomamente l'azienda, e manager, chiamati, in virtù delle loro competenze professionali, a guidare la società nell'interesse dei detentori del capitale.

In tale ottica si pone quindi il problema di adottare adeguati strumenti a favore degli shareholder, in modo tale da garantire loro la possibilità di indirizzare la gestione ed evitare che i manager operino, sfruttando le inevitabili asimmetrie informative, perseguendo fini propri<sup>154</sup>.

Da ciò deriva l'importanza di adottare un adeguato modello di governance, che consenta la tutela dei diversi interessi dei soggetti in gioco. La nuova normativa, la quale, come già ricordato, ha introdotto due nuovi modelli, si ispira a tre principi cardine<sup>155</sup>:

- una maggiore tutela degli azionisti di minoranza, tramite modalità più agevoli di partecipazione all'assemblea, eliminazione di ostacoli ad azioni legali contro gli amministratori, miglioramento delle informazioni;

<sup>154</sup> Per approfondimenti sulla nascita della corporate governance si vedano GROSSI G. (a cura di), *La corporate governance delle società miste*, op. cit., pagg. 1-16 e BARBAGALLO B., *L'azienda ente locale tra prospettive di outsourcing dei servizi pubblici locali e difficoltà di governance*, Quaderno Monografico della Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 60, 2007, Rirea, Roma, pagg. 11-15.

<sup>155</sup> Così in ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali*, op. cit., pag. 33.

- un innalzamento degli standard di diligenza, responsabilità e indipendenza degli amministratori;
- il potenziamento dei sistemi di controllo interno.

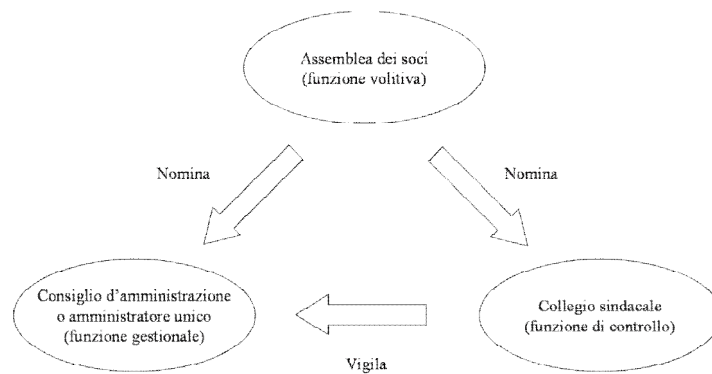
A tal fine il legislatore, con la succitata riforma, ha messo a disposizione dei soggetti proprietari tre modelli di governance: tradizionale, dualistico e monistico<sup>156</sup>.

- Il modello tradizionale è sicuramente il più diffuso nel nostro Paese (non a caso esso è anche detto modello “latino”, per la sua diffusione nei paesi del sud Europa). In esso il supremo organo volitivo è l’assemblea dei soci, dove siedono i portatori di capitale. Tale assemblea nomina il consiglio d’amministrazione oppure l’amministratore unico, al quale spetta il compito di gestire l’azienda secondo gli indirizzi dell’assemblea. Quest’ultima nomina anche il collegio sindacale, che ha fondamentali compiti di vigilanza. I suoi membri devono essere in possesso di precisi requisiti di indipendenza definiti dal Codice Civile<sup>157</sup>. Esso verifica la conformità sostanziale della gestione (pur non potendo sindacare le ragioni di convenienza che ispirano le scelte imprenditoriali) nei confronti della Legge, dello statuto e dell’interesse sociale. In più tale organo vigila sulla correttezza delle procedure decisionali verso il conseguimento degli obiettivi dell’azienda. Infine, ad esso può essere assegnato il compito di dar vita ad un controllo contabile: ciò è possibile solo qualora la società non sia quotata o tenuta alla redazione di un bilancio consolidato. Nel caso in cui al collegio sindacale sia affidato anche il controllo contabile, tutti i suoi membri devono essere iscritti all’albo dei revisori dei conti. Qualora non si possa o non si voglia ricorrere a questa soluzione, il controllo contabile deve essere assegnato ad un revisore contabile o ad una società di revisione (soluzione, quest’ultima, sempre obbligatoria se l’azienda è quotata in borsa).

<sup>156</sup> Per approfondimenti sul tema si rimanda a PRESTI G., RESCIGNO M., *Corso di diritto commerciale*, Zanichelli, Bologna, 2007, pagg. 125 e segg.

<sup>157</sup> Con riferimento a ciò, il novellato articolo 2409 septiesdecies parla di assenza di legami di coniugio o di parentela entro il quarto grado con gli altri amministratori della società ovvero con quelli delle società da essa controllate, ed assenza di rapporti di lavoro, di consulenza, di prestazione d’opera retribuita ovvero altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l’indipendenza.

Figura 3.4. - *Il modello tradizionale*



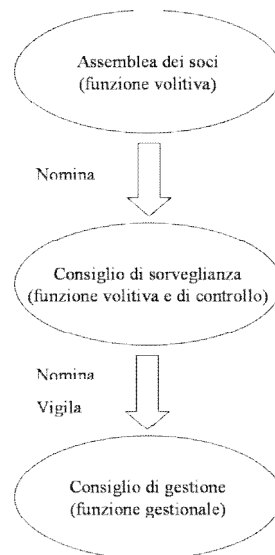
- Il modello dualistico prevede la presenza di tre organi: l'assemblea dei soci, il consiglio di gestione ed il consiglio di sorveglianza. L'assemblea dei soci nomina il consiglio di sorveglianza e, solo per la prima volta, il consiglio di gestione, che in seguito verrà sempre scelto dal consiglio di sorveglianza. Il consiglio di gestione, composto da almeno due membri (del quale non possono far parte i membri del consiglio di sorveglianza) assume funzioni di direzione come avviene per il consiglio d'amministrazione nel modello precedentemente descritto. La novità più rilevante è sicuramente la presenza di un consiglio di sorveglianza, con le funzioni di controllo sulla gestione già assegnate al collegio sindacale, alle quali si uniscono, tuttavia, alcune funzioni tipiche dell'assemblea nel modello tradizionale, quali ad esempio:

- Ø nomina e revoca dei membri dell'organo di direzione (consiglio di gestione), nonché determinazione della loro retribuzione;
- Ø proposta di azione di responsabilità nei confronti del consiglio di gestione;
- Ø approvazione del bilancio;
- Ø possibilità (se prevista dallo statuto) di deliberare sui piani strategici, industriali e finanziari definiti dal consiglio di gestione.

L'assemblea, alla quale resta la funzione di indirizzo, risulta di fatto spogliata di parte delle proprie competenze, assegnate ora al consiglio di sorveglianza. Il compito di controllo contabile è obbligatoriamente da assegnarsi ad un revisore o ad una società di revisione. La novità fondamentale del modello dualistico consiste quindi nell'allontanare i proprietari dalla gestione, assegnandola a professionisti: tuttavia, se i primi sono adeguatamente rappresentati nel consiglio di sorveglianza, il loro ruolo di controllo sull'organo di direzione risulta potenziato. Il modello dualistico appare adeguato qualora l'azienda voglia coinvolgere nella gestione anche soggetti non proprietari, ma comunque

rilevanti per la vita della stessa: non a caso in Germania, Paese nel quale tale modello è sorto, nel consiglio di sorveglianza sono spesso rappresentati i dipendenti dell'impresa.

Figura 3.5. - *Il modello dualistico*



- Il modello monistico prevede la presenza di un'assemblea dei soci, quale organo volitivo, che nomina un consiglio d'amministrazione (non è invece ammessa la nomina di un amministratore unico). Quest'ultimo organo svolge la funzione gestionale ed in più nomina, al proprio interno, un comitato di controllo, tra gli amministratori non esecutivi; almeno un terzo dei membri del comitato deve essere in possesso degli specifici requisiti di indipendenza (rispetto agli amministratori esecutivi) previsti dal Codice Civile ed almeno uno di essi deve essere iscritto all'albo dei revisori contabili. Il comitato detiene compiti di controllo analoghi a quelli spettanti al collegio sindacale. Il controllo contabile deve essere assegnato ad un revisore o ad una società di revisione. Tale modello, a fronte di controlli sull'andamento della gestione a favore dei proprietari meno stringenti, ha il pregio della semplicità e della flessibilità, consentendo una più facile circolazione dell'informazione e una maggiore trasparenza tra organo di amministrazione e di controllo. Si tratta di un modello sorto nei paesi anglosassoni, nei quali si evidenzia una netta separazione tra proprietà e gestione (non a caso le grandi corporate sono sorte proprio negli Stati Uniti). Ai manager, figure portatrici di forti competenze professionali, spetta il compito di dirigere l'azienda per la massimizzazione del valore a favore degli azionisti, che non sono coinvolti nella gestione: tale obiettivo di fondo rende meno importante la partecipazione di diversi stakeholder, come invece poteva accadere nel modello dualistico.

Figura 3.6. - *Il modello monistico*



I tre modelli hanno quindi logiche di funzionamento diverse tra loro: a seconda dell'obiettivo che si vuole ottenere (semplicità, coinvolgimento di diversi stakeholder, mantenimento di poteri forti di controllo in capo ai soggetti proprietari...) l'azienda avrà a disposizione utili strumenti per tutelare gli interessi ritenuti principali.

Tabella 3.3. - *I modelli di governance per le società alla luce del Decreto Legislativo 17 Gennaio 2003, n. 6, modificato dal Decreto Legislativo 6 Febbraio 2004, n. 37*

<i><b>Tipo di Modello</b></i>	<i><b>Funzione Volitiva</b></i>	<i><b>Funzione Gestionale</b></i>	<i><b>Funzione di Controllo</b></i>	<i><b>Logica di funzionamento</b></i>
<b>Modello Tradizionale</b>	Assemblea dei soci	Consiglio di amministrazione o Amministratore unico	Collegio sindacale	Forte potere di indirizzo in capo ai proprietari sull'operato dei manager
<b>Modello Dualistico</b>	Assemblea dei soci – Consiglio di sorveglianza	Consiglio di gestione	Consiglio di sorveglianza	Attività di indirizzo e controllo sull'operato dei manager, affidata a professionisti che esprimono gli interessi dei proprietari e di altri stakeholder rilevanti
<b>Modello Monistico</b>	Assemblea dei soci	Consiglio di amministrazione	Comitato di controllo	Gestione e controllo affidati a professionisti, riduzione dell'influenza dei proprietari, semplicità e flessibilità

Relativamente alle aziende pubbliche non costituite in forma societaria, le problematiche di governance interna tendono a semplificarsi, grazie all'intervento dell'ente locale. Si deve infatti notare che la minor autonomia dal punto di vista giuridico, organizzativo, gestionale e contabile si riflette anche sul tema del governo delle relazioni tra i soggetti interni all'azienda, proprio perché tali relazioni vengono regolamentate in modo pervasivo dall'ente locale stesso. La definizione degli organi aziendali, la loro nomina, la regolamentazione dei loro rapporti spetta all'amministrazione territoriale, che esercita quindi un'influenza assai rilevante sulle dinamiche interne all'azienda, cosa che non era in grado di fare in presenza di modelli di tipo societario.

Le situazioni appena descritte sono ravvisabili soprattutto nel campo dei servizi pubblici privi di rilevanza economica, nei quali prevalgono ancora gestioni dirette da parte dell'ente locale o mediate da aziende speciali o istituzioni, organismi, come si diceva, sui quali l'amministrazione esercita una forte ingerenza.

Le problematiche di governance tendono quindi a ridursi qualora vi sia ricorso a forme "in house", per le quali è la stessa Legge a richiedere la presenza del requisito del "controllo analogo", che fa sì che l'azienda creata non sia altro che una mera articolazione funzionale dell'amministrazione<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> Circa l'opportunità di gestire "in house" un determinato servizio o di assegnarlo a un soggetto terzo, Leland e Smirnova, sulla base di un'analisi della letteratura sul tema, affermano che "contracting out is likely to be better than direct government provision if most of the following circumstances are met: (1) performance can be measured and evaluated, (2) there is enough competition among potential providers, (3) private providers have greater economies of scale, (4) the task being performed can be specified in a contract, and (5) the task is not central to the agency's mission". Cfr. LELAND S., SMIRNOVA O., *Reassessing privatization strategies 25 years later: revisiting Perry and Babitsky's comparative performance study of urban bus transit services*, Public administration review, volume n. 69, issue n. 5, Blackwell, Oxford, 2009, pag. 856.

## 4. ORGANIZZAZIONE E PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI

### 4.1 *I gruppi pubblici locali: alcune riflessioni introduttive*

L'evoluzione normativa tutt'ora in corso ha delineato, come si è già avuto modo di osservare nel corso della trattazione, un nuovo ruolo per l'ente locale: esso agisce sempre meno come erogatore diretto e sempre più come soggetto proprietario, committente e regolatore di una variegata platea di aziende di gestione dei servizi pubblici.

Tale fenomeno ha consentito la nascita di nuovi soggetti, giuridicamente indipendenti dall'amministrazione territoriale, chiamati a soddisfare in via diretta i bisogni dei cittadini: occorre osservare, tuttavia, che il processo di esternalizzazione e il sorgere di un'impresa terza non fa certo venir meno il legame con i pubblici poteri, che restano pienamente titolari della funzione pubblica e che quindi devono farsi garanti di una corretta erogazione del servizio dal punto di vista quantitativo e temporale.

La dicitura "gruppo pubblico locale" si giustifica, in prima battuta, per la natura eminentemente pubblicistica del soggetto economico che ne coordina l'attività. Come si è osservato in precedenza, è senz'altro opportuno, al fine di verificare la natura pubblica o privata di un'aggregazione, fare riferimento non tanto al soggetto giuridico, che rappresenta solo la "forma" attraverso la quale si esplica il ruolo di guida operato dalla controllante, ma al soggetto economico, ovvero colui che concretamente provvede alla definizione di una strategia comune. Nel caso in analisi si nota come sia, in ultima istanza, l'ente locale ad avere l'onere di definire obiettivi, di coordinare l'azione delle consociate, di verificare il raggiungimento di quanto programmato, anche quand'esso agisca tramite una holding di natura privatistica<sup>159</sup>.

Il concetto di "locale" appare legato alla dimensione prevalente dell'attività svolta dal gruppo: occorre infatti tener presente che l'espansione territoriale è importante anche per le aziende facenti parte di aggregazioni di tipo pubblicistico. Infatti, per gli enti di dimensioni contenute, appare opportuna (come si verifica nella realtà) l'aggregazione di più enti per dar vita ad aziende che operano in un'area comprendente più comuni: ciò in ragione dei consistenti risparmi conseguenti all'ottenimento di economie di scala e alla creazione di una struttura unica, con minori costi legati agli organi di governo, al personale, all'approvvigionamento di materie e altri.

Parimenti, negli enti più grandi, si assiste allo sviluppo di imprese che, in virtù del loro ampio

<sup>159</sup> In particolare, Lombrano assegna all'ente locale un triplice compito nella sua attività di indirizzo e controllo del gruppo pubblico locale. Esso deve garantire la tutela della collettività, l'equità e qualità dei servizi, l'economicità degli stessi. Cfr. LOMBRANO A., *I controlli esterni sulle imprese locali di pubblici servizi. Assetti istituzionali, rischi di fallimento e proposte di riforma nella prospettiva economico aziendale*, Giappichelli, Torino, 2007, pagg. 46-49.

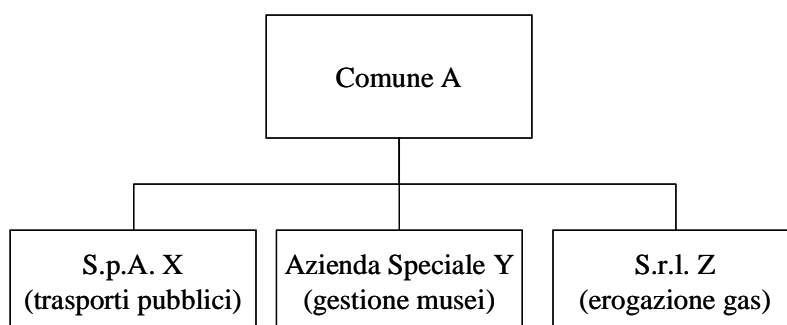


raggio d'azione, sono fisiologicamente improntate all'espansione, creando a loro volta gruppi complessi che consentono di presidiare in maniera efficace diversi segmenti di mercato, mantenendo una struttura flessibile<sup>160</sup>. Tali aziende sono quindi in grado di erogare servizi qualitativamente migliori e, almeno in linea teorica, a prezzi più contenuti, garantendosi per tale via la possibilità di avere successo nelle gare per l'aggiudicazione dei servizi<sup>161</sup>.

Ad oggi i gruppi pubblici locali assumono diverse connotazioni organizzative, che possono essere ricondotte a quattro modelli fondamentali: polo imprenditoriale autonomo, azienda poliservizi, azienda intercomunale, sistema integrato di aziende<sup>162</sup>.

- In presenza di un polo imprenditoriale autonomo esistono diverse aziende, dipendenti dal comune-holding, ognuna delle quali caratterizzata da uno specifico ambito di intervento. Tale modello organizzativo, molto diffuso nella realtà nazionale, non può configurare la presenza di un vero e proprio gruppo qualora le singole imprese agiscano in modo indipendente l'una dall'altra, senza ricercare particolari sinergie, e soprattutto senza un indirizzo strategico posto in essere dall'ente locale.

Figura 4.1. - *Polo imprenditoriale autonomo*



- L'azienda poliservizi consente all'ente locale di avere un solo interlocutore, in quanto si è di fronte ad un unico soggetto giuridico, chiamato ad erogare una pluralità di servizi: tale soluzione, particolarmente diffusa nei contesti di dimensioni più contenute, consente di sfruttare sinergie e centralizzare i servizi comuni alle diverse aree di business, favorendo notevoli risparmi in termini di costi di gestione e consentendo lo

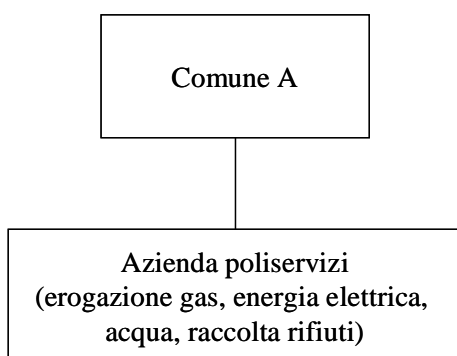
<sup>160</sup> L'estensione delle aziende di gestione a volte non solo va oltre quella del territorio degli enti di riferimento, ma abbraccia una dimensione internazionale: è il caso, ad esempio, di Acea: grazie ad una joint venture con Electrabel SA, società attiva nel settore energetico, leader nell'area del Benelux, è nata AceaElectrabel, operante a livello europeo.

<sup>161</sup> Circa l'opportunità di espansione delle aziende di gestione anche al di fuori del territorio dell'ente di riferimento, Grossi afferma che "comprimere l'operatività delle aziende comunali seguendo criteri non economici vuol dire limitare l'autonomia imprenditoriale e non realizzare una gestione informata ai criteri di efficienza, efficacia e qualità che anche il legislatore individua come elementi qualificanti delle nuove aziende di servizi pubblici locali". Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2004, pag. 21.

<sup>162</sup> Per approfondimenti si veda BARONI D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici*, op. cit., pagg. 95-99.

sfruttamento di economie di scala. L'opzione multibusiness, tuttavia, al crescere della dimensione comporta un incremento della rigidità ed una minore capacità di adattamento all'ambiente esterno: proprio per questo, nei contesti più grandi e complessi, si tende a preferire la creazione di specifiche aziende che operano in una sola area di attività: tale logica comporta un allungamento della catena di comando del gruppo pubblico locale.

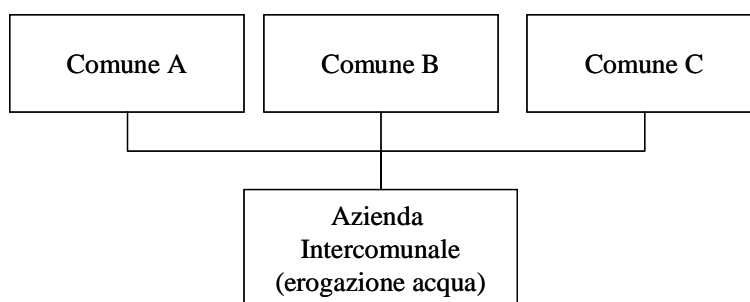
Figura 4.2. - Azienda poliservizi



- L'azienda intercomunale sorge dall'aggregazione di bisogni di più amministrazioni, molto spesso di dimensioni ridotte, ed è finalizzata all'erogazione di servizi in un territorio che comprende più enti locali. Si tratta quindi di un'azienda a controllo congiunto tra più amministrazioni, secondo rapporti partecipativi che possono essere o meno paritari (le partecipazioni possono essere funzione della popolazione servita nei diversi territori). Tale soluzione consente di sfruttare economie di scala e ridurre i costi connessi all'erogazione di servizi in bacini ridotti<sup>163</sup>, ma sconta maggiori difficoltà legate alla definizione di una linea di governo condivisa dai diversi soggetti proprietari.

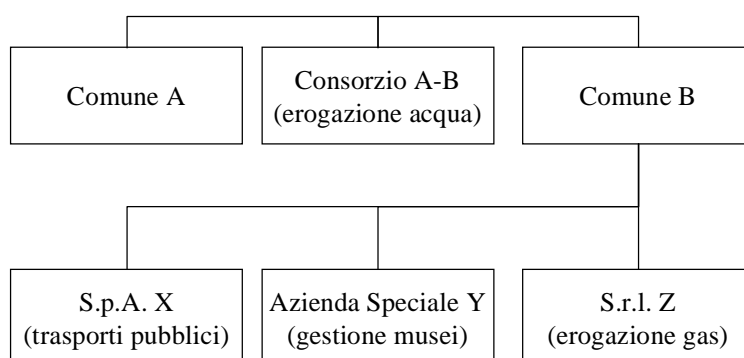
<sup>163</sup> Per superare tali problematiche i paesi europei hanno individuate tre strategie fondamentali: riorganizzazione degli ambiti territoriali dei vari enti locali, esternalizzazione dei servizi a grandi imprese (pubbliche o private) che agiscono su ampi bacini, cooperazione tra diverse amministrazioni per l'erogazione delle prestazioni finali. Per approfondimenti e per un confronto tra paesi dell'Europa occidentale circa le diverse forme di cooperazione inter-municipale si veda HULST R., VAN MONTFORT A., HAVERI A., AIRAKSINEN J., KELLY J., *Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in eight Western European countries*, Public organization review, volume n. 9, issue n. 3, Springer, Berlin, 2009, pagg. 263-285.

Figura 4.3. - Azienda intercomunale<sup>164</sup>



- La creazione di un vero e proprio sistema integrato di aziende sorge dall'articolazione delle soluzioni precedentemente esposte. In esso possono coesistere singole aziende controllate dall'ente locale, così come aziende poliservizi o intercomunali. Si tratta di aggregati che sono sorti per motivazioni di tipo economico o extraeconomico, che hanno come denominatore comune la presenza di una strategia comune impostata dal comune-holding. In questo caso, vista la presenza di una pluralità di imprese, guidate da un soggetto economico unitario, si può parlare di gruppo. È possibile che tale ruolo sia assunto in prima persona dall'amministrazione territoriale, che detiene le partecipazioni nelle diverse aziende, o da una holding, pura o operativa<sup>165</sup>. La formazione di un sistema integrato di aziende comporta un aggravio legato ad un maggior costo per il coordinamento dell'aggregato, ma consente parimenti notevoli vantaggi connessi all'unità economica tra le aziende, allo sfruttamento di economie di scala e di specializzazione, alle sinergie tra le consociate e così via.

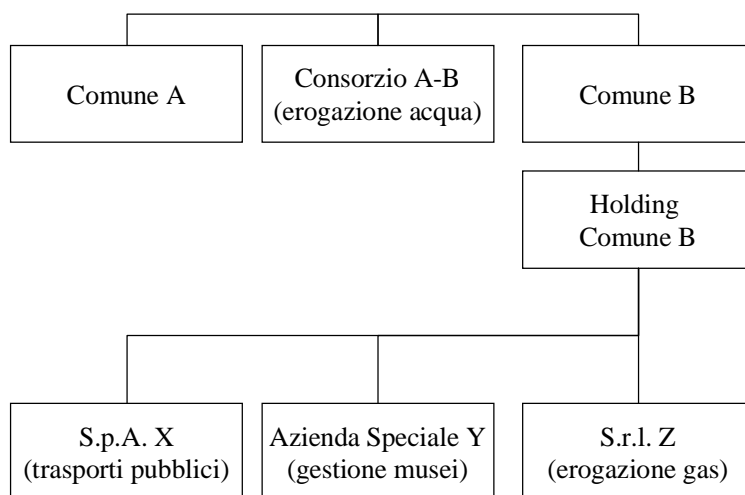
Figura 4.4. - Sistema integrato di aziende, partecipazioni detenute dal Comune



<sup>164</sup> Fonte: nostra rielaborazione da BARONI D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici*, op. cit., pag. 96.

<sup>165</sup> Si parla di holding pura quando la stessa si occupa unicamente della gestione dei pacchetti azionari, mentre si ha una holding operativa quando essa, oltre a detenere le quote azionarie, eroga anche servizi in prima persona. Per approfondimenti sulle diverse tipologie di holding nel contesto pubblico si consulti PERSIANI N., *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, op. cit., pagg. 67-70.

Figura 4.5. - *Sistema integrato di aziende, partecipazioni detenute dalla Holding del Comune*



Oggi, come affermato in precedenza, si formano a livello locale gruppi di aziende, all'interno dei quali l'amministrazione territoriale assume il ruolo di soggetto economico che dovrebbe indirizzare e coordinare l'attività delle proprie braccia operative: si osserva, tuttavia, una notevole difficoltà per gli enti nello svolgere tale delicato ruolo.

Tali criticità sono in parte legate alle caratteristiche intrinseche dei gruppi pubblici locali: essi, pur operando, almeno nell'intenzione del legislatore, con forme giuridiche e modalità operative affini a quelle rinvenibili nell'esperienza privata, mantengono una forte impronta pubblicistica laddove si osservi che le imprese componenti devono operare considerando non solo obiettivi di natura economica, ma anche di tipo sociale: in alcune aziende, si pensi ad esempio alle istituzioni che svolgono servizi inerenti la cultura<sup>166</sup>, quest'ultimo fine è addirittura prevalente.

Il contesto pubblicistico è quindi caratterizzato maggiormente, rispetto alla realtà privata, dalla presenza di aziende che vengono mantenute in vita, pur non rispettando esse il principio di economicità, in quanto svolgono funzioni strettamente legate allo sviluppo della comunità locale secondo un disegno strategico voluto dagli organi politici<sup>167</sup>. Sempre le finalità sociali impongono, molto spesso, l'applicazioni di tariffe non in linea con il mercato o addirittura l'erogazione di servizi senza un corrispettivo diretto: tale situazione, tipica del pubblico, appare necessaria al fine di

<sup>166</sup> La presenza di un preponderanti finalità sociali non fa venir meno, tuttavia, la necessità di perseguire l'economicità anche in tale tipo di aziende. Per approfondimenti, con specifico riferimento alle istituzioni culturali, si vedano DONATO F., *Il management dei teatri lirici. Ricerca degli equilibri e sistemi di misurazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004; ORELLI R. L., *Gestire la cultura. La misurazione della performance del patrimonio culturale: principi, strumenti ed esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

<sup>167</sup> "L'impresa pubblica, invece, - a differenza di quella privata - in quanto non costituisce un'economia autonoma ma fa parte della complessa economia di erogazione dell'ente pubblico (Stato, provincia, comune) o è, comunque, finanziariamente sostenuta da questo ente, può vivere a lungo pur in condizioni di squilibrio economico di gestione e può essere costituita e mantenuta in vita, per scopi di utilità generale ed a spese della collettività, anche indipendentemente dalla possibilità di raggiungere l'equilibrio economico dell'esercizio e di conseguire utili per la remunerazione del capitale proprio". Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 84.

assicurare massima diffusione a prestazioni essenziali (come il trasporto pubblico o i servizi sociali), nelle ambito delle quali l'imposizione di prezzi di mercato avrebbe effetti regressivi.

In tale contesto, caratterizzato da imprese che agiscono sul mercato come operatori privati, in vista del profitto (si pensi ai servizi di natura economica) e da aziende che perseguono precipuamente fini di natura sociale, appare di fondamentale importanza la creazione di un disegno volto a compensare le gestioni fisiologicamente in perdita con quelle foriere di utili: tale fenomeno, tuttavia, ancora non si verifica nella realtà italiana a causa, come si vedrà, non solo dell'eterogeneità dell'attività svolta dalle consociate, ma anche dell'assenza di idonei strumenti e processi che favoriscano un ruolo di coordinamento efficace da parte dell'ente locale.

Un'ulteriore problematica, alla quale si faceva cenno in precedenza, è l'assenza di un disegno sistematico per la creazione del gruppo pubblico: gli enti locali hanno provveduto all'esternalizzazione non solo in virtù di esigenze di miglioramento di efficacia, efficienza ed economicità particolarmente sentite, ma anche per la necessità di rispettare le normative che di volta in volta spingevano verso l'adozione di sistemi di mercato. La nascita delle aggregazioni oggetto di analisi si è caratterizzata per un'assenza di pianificazione nell'ambito della loro creazione in quanto le imprese sono sorte per gemmazione dall'ente stesso, con attribuzione di funzioni precedentemente spettanti all'amministrazione, ma al di fuori di precise logiche economiche, privilegiando di volta in volta motivazioni sociali o legate al contesto normativo<sup>168</sup>.

La mancanza di un disegno organizzativo preciso, che consentisse l'ottenimento di significative sinergie tra le consociate, con risparmi di costi ed incrementi di efficacia, ha portato gli enti locali a divenire proprietari di un'insieme eterogeneo di aziende, che solo incidentalmente sono in grado di cooperare tra loro in virtù della possibile integrazione dell'attività svolta: i gruppi pubblici appaiono come gruppi misti, nei quali, tuttavia, il tumultuoso processo di acquisizione di partecipazioni non è stato accompagnato da un incremento dell'efficacia dei sistemi di direzione e controllo, facendo venire meno uno dei cardini di tali tipologie di aggregazione: la direzione unitaria.

Proprio l'assenza di un disegno condiviso appare la problematica di maggiore rilevanza negli attuali gruppi pubblici locali, nei quali i momenti di contatto tra l'amministrazione e le aziende di

<sup>168</sup> In merito la Corte dei conti afferma che "l'esternalizzazione dei servizi e di attività attraverso la costituzione o la partecipazione a organismi terzi rispetto all'ente spesso non risponde a ponderate esigenze di definizione di nuovi assetti organizzativi e gestionali né di revisione degli indirizzi strategici e degli obiettivi istituzionali. Talvolta essa costituisce solo una risposta spontanea e disorganica ad estemporanee necessità derivanti da criticità di bilancio e, soprattutto, da difficoltà nel rispetto dagli obblighi comunitari in tema di finanza pubblica, necessità che niente hanno a che vedere con la creazione di quei nuovi modelli gestionali ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, presi a riferimento dal legislatore". Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, op. cit., pag. 7. Sul punto Bracci, sulla base di una ricerca svolta su enti locali emiliano-romagnoli e lombardi, nota come "la corsa alle esternalizzazioni non sia stata seguita da uno sviluppo degli strumenti operativi ed organizzativi necessari per garantire una visione di "gruppo ente locale" e ciò per motivi diversi, tra questi soprattutto il deficit culturale e le scelte politiche". Cfr. BRACCI E., D'ARIES C., *Le partecipazioni locali tra proprietà, governo e controllo*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 16/2009, pag. 18.

gestione si risolve unicamente, laddove sussista tale potere, nella nomina degli organi di governo della consociata. Terminata tale fase si assiste ad un progressivo disinteresse verso le sorti dell'azienda terza, che porta spesso quest'ultima ad agire secondo linee del tutto dissimili da quelle volute dai pubblici poteri<sup>169</sup>. Affinché l'ente locale possa svolgere la propria funzione di indirizzo occorre prima di tutto definire precisi canali all'interno dei quali deve avvenire la comunicazione tra la holding e le consociate: sottovalutare i nessi tra le diverse aziende del gruppo non consente la definizione di idonee politiche comuni, con i pericolosi scollamenti che si stanno ad oggi verificando.

A nostro parere occorrerebbe definire momenti di concertazione tra il centro e le proprie braccia operative, occasioni di incontro e riflessione comuni nei quali definire le linee guida da seguire per giungere agli obiettivi strategici programmati dall'amministrazione: si rende quindi necessaria la definizione di un'adeguata **organizzazione**, che consenta di avere, all'interno dell'ente, un punto di riferimento per tutte le consociate. La presenza di un'apposita struttura, incaricata di mantenere i rapporti con le consociate, di definire indirizzi, di raccogliere dati, di elaborare verifiche, appare il punto di partenza essenziale per poter svolgere un'adeguata azione di programmazione e controllo, che consenta finalmente di poter definire e far rispettare strategie comuni. In tal modo l'ente potrebbe recuperare in pieno la propria funzione di soggetto economico, facendo venir meno le problematiche che oggi riducono la possibilità di poter parlare, per le realtà locali, di veri e propri gruppi.

Una volta definito l'organo al quale affidare tale delicato compito, assume notevole importanza l'impostazione di **processi di programmazione e controllo**<sup>170</sup>: sarebbe opportuno definire, di comune accordo con le partecipate, procedure attraverso le quali si formalizzi:

- il ruolo accordato all'ente ed i suoi poteri di intervento e verifica sulle consociate;
- gli obblighi di rendicontazione e le relative tempistiche da parte delle partecipate.

In tal modo, attraverso la definizione formale del ruolo dell'ente locale e tramite la definizione dei canali e degli strumenti con i quali raccogliere i dati essenziali a svolgere le prerogative tipiche

<sup>169</sup> Emblematica in tal senso è stata la citazione in giudizio, nel 2007, da parte di Hera nei confronti del Comune di Ferrara (che detiene quote di tale impresa), reo di aver imposto una riduzione del nuovo inceneritore che l'azienda intendeva costruire in città, a seguito delle proteste della cittadinanza. Il Comune è stato condannato in primo grado ad un robusto risarcimento, pur avendo, di fatto, esercitato una sua inderogabile prerogativa, ovvero quella di ascoltare i propri cittadini, tutelando da un lato la salute pubblica e dall'altro gli accordi presi con la propria partecipata.

<sup>170</sup> L'efficacia delle riforme strutturali, delle quali i recenti interventi normativi in tema di servizi pubblici locali sono un chiaro esempio, rischia di essere frustrata in assenza di un'adeguata attenzione ai complessi processi che consentono l'erogazione della prestazione finale (in termini di qualità e ampia accessibilità della stessa). Sul punto Lapsley afferma che "The aims of policymakers are often frustrated by the inability of new structures to achieve desired aims. There may be many reasons for such failures, but it is suggested here that it is unrealistic to expect structural reforms alone to transform efficiency and effectiveness of public sector organisations because processes of service delivery are equally, if not more, important than structures". Cfr. LAPSLEY I., *The NPM agenda: back to the future*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 24, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 82-83.

della holding, sarebbe possibile dar vita ad un flusso di informazione biunivoco tra amministrazione e consociate, flusso che consentirebbe di creare saldi legami all'interno del gruppo, rendendo meno labile la connessione tra le diverse anime dell'aggregazione.

Infine, affinché il processo di programmazione e controllo sia effettivamente efficace, occorrerebbe definire appositi **strumenti**, che diverrebbero il fulcro dell'informativa di gruppo<sup>171</sup>.

La loro creazione non appare semplice, ma sarebbe di sicura importanza: l'ente locale, in virtù del proprio potere di indirizzo e coordinamento stabilito dalla Legge, dovrebbe definire, sempre con il concorso delle proprie aziende partecipate, in modo tale da ridurre al minimo le opposizioni ed evitando che il sistema sia percepito come iniquo o calato dall'alto, idonei documenti attraverso i quali ottenere le informazioni utili per decidere e controllare. Tali strumenti, che dovrebbero essere di numero possibilmente contenuto e basarsi su poche variabili critiche, avrebbero il compito di dare risposta al fabbisogno informativo della holding, ricomponendo l'attuale quadro caratterizzato dalla presenza di molti strumenti non collegati tra loro e diversi per le varie aziende del gruppo, la cui redazione è molto spesso lasciata alla buona volontà delle consociate, in assenza di direttive precise da parte del centro.

Tale situazione, di fatto, non permette all'ente di svolgere pienamente la propria funzione di indirizzo e controllo, non consentendo un decisivo miglioramento alle problematiche dei gruppi pubblici locali citate in precedenza<sup>172</sup>.

Di seguito si tratteranno i temi dell'organizzazione e dei processi di programmazione e controllo nei gruppi pubblici, per poi focalizzare l'attenzione sui relativi strumenti, che costituiscono il cuore del presente lavoro, nel corso del successivo capitolo.

## ***4.2 L'organizzazione per la programmazione e il controllo dei gruppi pubblici locali***

Come affermato in precedenza, la necessità per gli enti locali di ricoprire un nuovo ruolo

<sup>171</sup> L'importanza degli strumenti di controllo sulle aziende terze è sottolineata anche da Brown, Potoski e Van Slyke. Gli autori individuano tre fasi fondamentali nell'outsourcing di un servizio: decisione sull'opportunità di "make or buy", scelta del soggetto gestore, da formalizzarsi con appositi contratti, e definizione di strumenti di monitoraggio per verificare il rispetto degli accordi presi. Gli autori, sottolineando la necessità di coordinare tali fasi con tre elementi quali le preferenze degli stakeholder, il quadro normativo e le caratteristiche del mercato, arrivano ad affermare che, qualora la performance del soggetto gestore sia di difficile monitoraggio data la struttura del mercato, appare opportuno optare per la gestione "in house" del servizio. Ciò consentirebbe di evitare che l'azienda terza sfrutti le asimmetrie informative per perseguire il profitto a scapito del bene pubblico. Per approfondimenti si consulti BROWN T. L., POTOSKI M., VAN SLYKE D. M., *Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets*, Public administration review, volume n. 66, issue n. 3, Blackwell, Oxford, 2006, pagg. 323-331.

<sup>172</sup> "Besides adaptation of the political-strategic setup, LGs (*Local Governments*, NdT) will also have to improve their operative holding management. They need to institutionalize adequate structures and management concepts to control their MCGs (*Municipal Corporate Groups*, NdT) and apply effective planning, coordination, and reporting tools – both from a financial view (e.g. consolidated reports) and from a sector-professional perspective. It should be the general aim of reforms to establish a real 'group strategy' which covers the core administration, as well as the various corporations". Cfr GROSSI G., REICHARD C., *Municipal corporatization in Germany and Italy*, op. cit., pag. 612.

nell'ambito della gestione dei servizi pubblici, richiede un ripensamento delle modalità non solo operative, ma anche organizzative.

La formazione di un gruppo, composto da diverse aziende da tempo avvezze ad agire in modo indipendente, avendo al massimo come unico interlocutore l'amministrazione territoriale, richiede necessariamente la presenza di un soggetto che si occupi di coordinare l'azione della variegata platea composta dalle diverse istituzioni economiche. Tale necessità è particolarmente forte nei gruppi pubblici locali, che si sono caratterizzati e si caratterizzano tutt'ora per una nascita ed uno sviluppo discontinui e frammentari, legati più alla volontà di rispettare il disposto normativo che alla realizzazione di un disegno strategico di sviluppo adeguatamente pianificato.

La governance di gruppo non appare semplice, in quanto esistono diversi livelli gerarchici che devono essere necessariamente coordinati tra di loro, per evitare pericolosi scollamenti tra le consociate, con il rischio concreto di perdita della direzione unitaria; l'assenza di un referente unico, fonte di indirizzi e direttive, spesso ha comportato la presenza di imprese pubbliche che, pur chiamate ad erogare servizi di importanza capitale per il territorio, operano in un contesto di totale indipendenza nei confronti degli organi eletti dai cittadini e dall'ente titolare della funzione pubblica. La progressiva cessione al mercato di compiti operativi richiede un connesso rafforzamento della potestà di indirizzo e controllo, in assenza della quale l'ente locale perderebbe una parte assai rilevante delle proprie attribuzioni.

La gestione dei rapporti tra i soggetti rilevanti nell'ambito del gruppo pubblico locale risulta più complessa rispetto a quanto avviene nell'esperienza privata: infatti, se nelle aggregazioni private si devono instaurare relazioni principalmente tra il management della holding e quello delle controllate, in campo pubblicistico si assiste alla presenza di un ulteriore livello di governo. Nei gruppi pubblici infatti sussistono, come soggetti rilevanti:

- gli organi politici, che dovrebbero dettare le strategie fondamentali;
- i dirigenti dell'ente locale, chiamati a specificare gli indirizzi emanati dagli organi volitivi dell'amministrazione;
- il management delle consociate, che dovrebbe recepire e applicare le linee guida stabilite dai politici e specificate dai dirigenti dell'ente locale.

Risulta opportuno notare come gli organi volitivi dell'amministrazione territoriale agiscano in base a logiche peculiari, caratterizzate dalla presenza di opposte fazioni volte molto spesso a cercare prima di tutto il consenso politico; in più i soggetti che li compongono non sono necessariamente tecnici, in possesso delle conoscenze necessarie per affrontare nel dettaglio la complessa problematica del governo del gruppo. Accanto a ciò si nota la necessità di temperare esigenze di natura non solo economica, ma anche sociale (queste ultime meno pressanti nelle aziende private,



primarie in quelle pubbliche). Infine si assiste ad un'asimmetria tra risultati raggiunti e ricompense ottenute (meno forte nei contesti privatistici, in cui spesso i manager hanno benefit legati alle performance dell'impresa), in quanto il "premio" per il lavoro svolto, ovvero la conferma o il ritiro del consenso, non è necessariamente legato, soprattutto a livello locale, alla bontà delle azioni realizzate, quanto all'appartenenza ad una specifica fazione politica.

Tali considerazioni non consentono, a parere di chi scrive, una sovrapposizione tra tali strutture e gli organi di governo delle holding private.

Se, come appare evidente, nelle aggregazioni pubblicistiche, sussistono due poli<sup>173</sup>, caratterizzati dalla presenza delle aziende di gestione da un lato, dell'ente locale dall'altro, è opportuno notare come la volontà dell'amministrazione si formi con il concorso dei politici e dei dirigenti, laddove i primi opportunamente fanno (o dovrebbero fare) riferimento all'esperienza ed alle conoscenze dei secondi per dar vita alle proprie decisioni<sup>174</sup>.

I nessi, gli snodi fondamentali della rete tendono quindi ad aumentare nei gruppi locali; di conseguenza il coordinamento appare una necessità ancor più pressante, se si vogliono evitare sovrapposizioni di ruoli o mancanza di presidio per attività fondamentali (ad esempio quelle di controllo).

La dottrina economico aziendale ha elaborato, dalla lettura della realtà delle amministrazioni territoriali a livello nazionale ed internazionale, alcuni modelli organizzativi funzionali all'indirizzo e controllo delle aziende di gestione dei servizi<sup>175</sup>: si evidenziano così una soluzione tradizionale, una specialistica ed una innovativa.

- Soluzione tradizionale; essa prevede lo svolgimento della funzione di raccordo con i soggetti terzi da parte di strutture già presenti nell'ente e competenti per le diverse aree di attività nelle quali agisce ogni consociata. Tale soluzione comporta da un lato benefici connessi all'omogeneità delle competenze in base alle quali avviene l'interazione, dall'altro notevoli problematiche connesse all'impossibilità di dar vita ad indirizzi strategici unitari, in quanto non esiste un referente unico per tutte le aziende. Così, ad esempio, la società che gestisce i parcheggi comunali avrà come interfaccia le

<sup>173</sup> Baroni, sul tema, afferma che "l'efficacia delle attività di conduzione e di controllo dell'aggregato aziendale, viene dunque minacciata dalla presenza di due macrostrutture, rappresentate, dall'ente locale da un lato, e dall'insieme delle aziende dall'altro, la cui complessità presenta già ordinarie difficoltà di governo se considerate come entità a sé stanti, e peculiari problematiche quando devono essere governati i momenti in cui divengono esplicite le loro interazioni". Cfr. BARONI D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici*, op. cit., pag. 105.

<sup>174</sup> Gelders, Bouckaert e Van Ruler individuano quattro peculiari criticità che differenziano il management pubblico da quello privato: un ambiente più complesso ed instabile, la presenza di vincoli legali e formali, la necessità di sottostare a procedure più rigide e una grande eterogeneità di prodotti/servizi da erogare ed obiettivi da raggiungere. Per approfondimenti si consulti GELDERS D., BOUCKAERT G., VAN RULER B., *Communication management in the public sector: consequences for public communication about policy intentions*, Government information quarterly, volume n. 24, issue n. 2, Elsevier, Amsterdam, 2007, pagg. 329-337.

<sup>175</sup> Sul punto si consulti, in particolare, GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, op. cit., pagg. 25-27.

strutture facenti capo all'assessorato alla viabilità, mentre l'azienda incaricata di amministrare i musei farà riferimento unicamente a quelle legate all'assessorato alla cultura. L'adozione di questo modello, di fatto, rende difficile la creazione di una strategia comune per l'intero gruppo (elemento che, in realtà, non consentirebbe di parlare di gruppo *strictu sensu*), ed il sorgere di decisioni frammentarie e improntate più a risolvere problemi contingenti che non a realizzare un armonico disegno unitario di sviluppo locale: di fatto l'eterogeneità dell'aggregazione si rifletterebbe in un'eterogeneità dei soggetti referenti, aggravando se possibile la frammentarietà del gruppo pubblico. Ancora, la soluzione oggetto di analisi comporterebbe, probabilmente, l'adozione di strumenti di programmazione e controllo diversi tra loro, rendendo ancor più difficile una sintesi che rappresenti la situazione dell'aggregato, con complesse problematiche connesse alla comparabilità delle performance delle aziende di gestione. Ciò renderebbe ancor più difficile prendere decisioni, da parte dei politici, e valutarne l'impatto. Tale modello, nel nostro Paese, è rinvenibile nella maggior parte degli enti di dimensioni medio-piccole.

- Soluzione specialistica. Essa si ha nel caso in cui l'ente locale abbia individuato, al proprio interno, un'unità organizzativa con lo specifico compito di realizzare uno stabile collegamento con le aziende di gestione. Tale struttura funge da supporto agli organi politici nella loro funzione di definizione di linee strategiche, verificando parimenti, con appositi strumenti, il rispetto degli indirizzi dati alle consociate. La presenza di un apposito organo di collegamento non fa venire meno le funzioni delle aree organizzative competenti per le attività delle aziende terze: l'interfaccia tra la già citata azienda di gestione dei musei con l'assessorato alla cultura continuerà, ma il referente principe per le funzioni di indirizzo e controllo sarà la struttura specializzata. La presenza di un costante punto di riferimento permette l'elaborazione di strategie comuni, con la realizzazione di quegli indirizzi unitari che consentono di definire un vero e proprio gruppo. Sarà in più possibile l'adozione di precisi strumenti, possibilmente anch'essi uguali per le varie aziende (ferme restando le specificità in termini di obiettivi), favorendo la successiva azione di controllo e di re-implementazione del processo programmatico. Circa l'inserimento di tale struttura all'interno dell'organigramma dell'ente, appare consigliabile la collocazione in staff alla direzione generale: in tal modo sarà possibile un più rapido accesso ai dati, nonché evitare conflitti con altre aree dell'amministrazione, in virtù della posizione sovraordinata. L'inserimento della struttura in oggetto all'interno di una delle aree operative dell'ente comporterebbe rischi

simili a quelli inerenti la collocazione in line dell'ufficio controllo di gestione (conflitti di interessi, maggiori resistenze all'ottenimento dei dati, rischio di assenza di competenze necessarie). Tale modello è adottato da molti enti di grandi dimensioni, come ad esempio il comune di Bologna.

- Soluzione innovativa. In questo caso si ha la creazione di una nuova azienda, che ha il compito di detenere le partecipazioni dell'ente nelle diverse società. Tale organismo, normalmente una società di capitali, è di proprietà dell'amministrazione ed ha il compito, laddove non si occupi anche attivamente dell'erogazione di servizi, di coadiuvare gli organi politici nella definizione di una strategia unitaria per il gruppo. Si tratta di una soluzione di indubbio interesse, laddove si consideri la possibilità di sfruttare i vantaggi connessi alla struttura societaria e alla sua maggiore fluidità d'azione (essendo essa meno legata a logiche burocratiche). In più, la soluzione in oggetto consente anche la gestione accentrata di alcuni servizi utili per il gruppo, come la formazione del personale o la gestione delle riscossioni e dei finanziamenti, con notevoli risparmi per l'intera aggregazione. Considerando, tuttavia, la realtà del gruppo locale, occorre notare come sia possibile la gestione unitaria tramite holding esterna per le sole aziende aventi anch'esse la forma di società di capitali, essendo impossibile il conferimento di quote di istituzioni o aziende speciali. Occorrerà quindi un adeguato coordinamento all'interno dell'ente, affinché non si manifesti uno scollamento tra la gestione dei servizi affidati a società (tipicamente servizi di natura economica) e ad altre tipologie di soggetti, che rappresentano una parte assai rilevante dell'operatività dell'amministrazione sul proprio territorio. Il sorgere di un "doppio binario" tra le diverse tipologie di aziende potrebbe portare ad uno sviluppo rallentato e scervo dai benefici connessi alla gestione unitaria per le aziende che non gestiscono servizi economici, facendo perdere vantaggi quali, ad esempio, la possibilità di sinergie connesse alla copertura delle fisiologiche perdite di alcuni organismi con i profitti delle aziende di gestione dei servizi pubblici economici. La gestione coordinata di tutte le attività da parte di un soggetto unitario, improntata al principio di economicità, potrebbe da un lato ridurre le perdite di alcune aziende, dall'altro consentire politiche tariffarie confacenti con le esigenze del gruppo, ma anche con quelle dei cittadini: in presenza di mezzi sufficienti a coprire anche le gestioni "in rosso", l'ente potrebbe optare per un calo delle tariffe imposte o per un accrescimento dei servizi erogati. La soluzione appena descritta è rinvenibile in pochi enti: tra questi è possibile citare il comune di Ravenna.

Come si evince dalle considerazioni precedentemente svolte, è opportuno che l'amministrazione si doti di un organismo, sia esso interno o una holding esterna, che rappresenti il punto di riferimento unitario per l'universo delle aziende di gestione dei servizi. Tale struttura deve essere poi dotata delle competenze necessarie a svolgere tali delicati compiti, quindi appare opportuno l'inserimento di soggetti esperti principalmente di programmazione e di controlli interni; essi dovranno operare in stretto contatto con gli organi politici (assessorato alle partecipate, laddove esistente, *in primis*), in modo da poter recepire gli indirizzi degli stessi, traducendoli in appositi documenti da inviare alle aziende terze. L'unione della volontà politica e dell'attività dei soggetti operanti nella struttura dedicata alle aziende terze, consente la formazione degli indirizzi cui le consociate dovranno uniformarsi.

All'organismo spetterà poi il compito di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, dando vita eventualmente a direttive in caso di scostamento dagli stessi.

La presenza di un'organizzazione funzionale al nuovo ruolo di regolazione giocato dall'amministrazione territoriale è condizione necessaria, ma non sufficiente ad assicurare un'adequata governance sulle aziende di gestione: tale assetto rischia di rimanere infruttuoso, appesantendo l'organigramma dell'ente e comportando costi inutili, qualora ad esso non si accompagni anche un consono processo di programmazione e controllo.

#### ***4.3 I processi per la programmazione e il controllo dei gruppi pubblici locali***

Il cambiamento di ruolo dell'ente locale comporta la necessità di rivedere i tradizionali sistemi di programmazione e controllo delineati dalla Legge per gli enti locali. In passato, quando tutti i servizi pubblici erano gestiti in economia, l'azione dell'amministrazione era resa più semplice da un effettivo presidio su tutte le aree di propria operatività, perciò il sistema delineato dal TUEL, integrato dai dettami dei principi contabili emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali<sup>176</sup>, appariva sufficiente per soddisfare le esigenze informative degli enti.

Il processo di programmazione e controllo deve ora considerare la presenza dei due poli citati in precedenza, ovvero l'amministrazione da una parte e le aziende dall'altra: tra questi due soggetti si

<sup>176</sup> Ad oggi sono stati emanati tre principi contabili, inerenti le rilevazioni preventive, concomitanti e consuntive, con lo scopo di integrare i dettami di Legge e definire un organico processo di programmazione e controllo, favorendo l'uso adeguato degli strumenti stabiliti dalle disposizioni normative. Un quarto principio contabile, relativo, come si vedrà, al bilancio consolidato, è in corso di studio da parte dell'Osservatorio. Circa i principi contabili nazionali per il settore della pubblica amministrazione, Deidda Gagliardo afferma in modo incisivo che "obiettivo di tali principi nostrani è quello di porsi quale bussola per orientare il cammino degli enti locali sui paludosi terreni della contabilità finanziaria e sulle impervie salite verso la contabilità economico-patrimoniale; la finalità è, pertanto, quella di individuare e raccomandare i corretti comportamenti da seguire in assenza di mappe sui migliori percorsi contabili e nella nebbia di situazioni contabili non chiare". Cfr. DEIDDA GAGLIARDO E., BIGONI M., *Sistemi di programmazione e controllo degli Enti Locali emiliano-romagnoli: processi e strumenti di programmazione*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 29/2008, pag. 12.

interpone la struttura volta a fungere da filtro tra l'ente locale e le consociate.

Al fine di impostare un sistema efficace occorrerebbe, preliminarmente, definire l'area sulla quale detto sistema dovrà operare: è infatti evidente che non tutti i soggetti che erogano servizi pubblici sono controllabili da parte dall'ente, e che anche coloro che lo sono possono esserlo con intensità diverse (si pensi alle differenze tra una società "in house" ed una public company di cui si detiene solo una piccola frazione del capitale).

Risulterebbe quindi importante dare vita ad una vera e propria mappatura dell'universo delle aziende di gestione dei servizi pubblici, in modo tale da delineare l'architettura del gruppo ed i legami che intercorrono tra i diversi soggetti coinvolti. Tale operazione potrebbe essere svolta dalla struttura incaricata di gestire i rapporti con le aziende di gestione, e dovrebbe consentire di realizzare un documento nel quale vengano inseriti i dati fondamentali delle imprese analizzate, evidenziando quali servizi vengano gestiti esternamente, da quali aziende ed i rapporti tra le stesse e l'ente<sup>177</sup>. Il quadro di sintesi così ottenuto si porrebbe come premessa essenziale all'attività di programmazione e controllo, in quanto consentirebbe di visualizzare le ramificazioni operative dell'amministrazione, nonché di capire l'intensità dei rapporti con i soggetti gestori e le conseguenti potenzialità dell'attività di indirizzo nei loro confronti.

Le informazioni ottenute tramite tale fase preliminare consentirebbero all'ente di dar vita a riflessioni circa la complessità dell'architettura di gruppo, ma anche sulle diverse aziende che la compongono; appare chiaro che, al crescere del numero di soggetti e delle attività da essi gestite, aumenta la complessità dell'aggregato e quindi le difficoltà connesse alla realizzazione di una strategia unitaria. L'ente locale è quindi chiamato, in ossequio al disegno di sviluppo delineato dal Sindaco (o dal Presidente della Provincia) nel proprio programma e formalizzato nelle Linee Programmatiche di Mandato e nel Piano Generale di Sviluppo<sup>178</sup>, a verificare la rispondenza delle diverse aziende alla realizzazione del succitato disegno.

Il giudizio sulla strategicità delle imprese dovrebbe avvenire considerando diverse motivazioni, di differente natura, tra le quali le principali appaiono:

- impatto sulla cittadinanza del servizio erogato e sua importanza ai fini della

<sup>177</sup> Circa la mappatura delle aziende di gestione, Lombrano suggerisce che il documento di analisi abbia i seguenti contenuti: "(1) l'elenco dei servizi gestiti in forma delegata, (2) la forma giuridica del gestore, (3) la relativa attività caratteristica e le eventuali attività accessorie o di facilitazione, (4) l'estensione spaziale, da interpretarsi come il raggio geografico d'azione, (5) il grado di dipendenza formale dalla capogruppo desunto, ad esempio, dal rapporto di collegamento societario, dalla composizione dei consigli direttivi, di amministrazione o similari, (6) le ulteriori forme di controllo attivabili dalla capogruppo, previste, ad esempio, dai contratti di servizio, dalle norme settoriali di rango regionale o statale, dalle autorità di vigilanza e controllo (aspetti peculiari del controllo)". Cfr. LOMBRANO A., PIANI C., *Le fasi attuative del consolidamento di bilancio degli enti locali. Una sperimentazione e alcune riflessioni*, Azienda Pubblica, n. 1, 2009, Maggioli, Rimini, pagg. 139-140.

<sup>178</sup> Tali documenti, che abbracciano l'interno mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia, hanno, in estrema sintesi, la funzione di definire le politiche di fondo che caratterizzeranno il quinquennio di governo di tale soggetto. In essi devono essere quindi espressi i valori essenziali che influenzeranno tutti i restanti documenti di programmazione.

realizzazione del progetto politico impostato dagli organi volitivi;

- redditività dell'azienda;
- potere di influenzare la gestione del soggetto terzo: a volte, in virtù del ridotto potere decisionale nei confronti di una società partecipata, della quale si detiene una quota ridotta, è consigliabile la vendita della quota stessa in modo tale da ottenere denaro da investire nel potenziamento dei servizi erogati (controllabili) a favore della cittadinanza;
- possibilità di realizzare sinergie all'interno del gruppo.

Le ragioni suesposte dovrebbero essere considerate in maniera congiunta: ad esempio l'ente potrebbe voler mantenere la propria partecipazione in una società che opera nel settore museale, pur essendo questa in perdita, per poter gestire direttamente il patrimonio culturale della città, o ancora potrebbe non dismettere le proprie quote nell'azienda che si occupa dei parcheggi in virtù della realizzazione di politiche di abbattimento dell'inquinamento, con la creazione di posteggi gratuiti al di fuori della città serviti dagli autobus di un'altra società controllata dall'amministrazione territoriale. Risulta quindi chiaro che le scelte non dovrebbero essere operate in maniera isolata l'una dall'altra, ma avendo sempre ben presente la logica di gruppo e le strategie che l'ente vuole realizzare tramite esso.

L'output di questa fare preliminare sarebbe la definizione di un documento che individua l'area di intervento dell'amministrazione territoriale, ovvero l'insieme di aziende sul quale esso può realizzare una forte influenza.

Una volta delineato il perimetro all'interno del quale si realizzerà l'attività di programmazione e controllo, occorrerebbe pensare i flussi informativi da e verso le aziende di gestione. Il processo oggetto di analisi dovrebbe essere pensato e realizzato necessariamente in ottica partecipata: sarebbe importante coinvolgere, specialmente nelle fasi iniziali di definizione delle procedure, gli amministratori delle società esterne inserite nell'area di intervento dell'ente locale, che si farebbero portavoce delle esigenze delle stesse. Sarebbe, infatti, opportuno creare un sistema che sia il più possibile condiviso, in modo tale da garantirne un funzionamento fluido, evitando le opposizioni che molto più facilmente sorgerebbero qualora vi fosse la percezione che lo stesso fosse calato dall'alto, imposto in virtù della potestà assegnata dal dettato normativo ai pubblici poteri.

Appare quindi utile la creazione di un gruppo di lavoro del quale faccia parte il vertice dell'amministrazione (Sindaco o Presidente), il quale dovrebbe essere il primo promotore dell'iniziativa: in assenza di una forte volontà politica, il complesso processo di creazione di un sistema di programmazione e controllo delle partecipate sarebbe destinato a naufragare ben presto. Oltre al Sindaco o al Presidente sarebbe opportuna la presenza dell'Assessore alle partecipate, il

quale sarebbe chiamato a rappresentare il punto di riferimento politico del sistema e a rispondere davanti al Consiglio dell'andamento del gruppo pubblico.

Accanto ai rappresentanti politici sarebbe sicuramente consigliabile la partecipazione del responsabile della struttura tecnica che sarà depositaria del compito di indirizzare l'azione delle aziende di gestione, in quanto sarà il primo utente del futuro sistema; opportuna sarebbe anche la presenza del responsabile del settore finanziario, in quanto portatore di conoscenze fondamentali circa la strumentazione da mettere a disposizione del processo oggetto di analisi (rilevazioni contabili, indicatori ecc.). Inoltre dovrebbe essere incluso anche il direttore generale (o in sua assenza il segretario generale), in quanto vertice dell'intera macchina amministrativa e supervisore di ogni attività da essa svolta.

Da valutare la possibilità di inserire nel *pool* anche i dirigenti dei settori maggiormente influenzati dall'attività della aziende di gestione: se da un lato ciò appare opportuno, per coinvolgere soggetti in grado di interagire con un linguaggio comune a quello delle aziende terze, dall'altro vi è il rischio di rendere più complessa l'azione del gruppo di lavoro, coinvolgendo troppe persone in un organo che deve poter decidere in modo snello e in tempi brevi.

Di sicura importanza, per le considerazioni esposte in precedenza, sarebbe il coinvolgimento di alcuni amministratori delle principali aziende inserite nel perimetro di controllo dell'ente: essendo tali soggetti i primi a dover applicare il futuro sistema, ed essendo portatori di specifiche conoscenze circa le realtà da essi gestite (informazioni che spesso sfuggono all'amministrazione) appare corretto consentir loro di fare osservazioni circa i modi più opportuni per far circolare l'informazione all'interno dell'aggregazione.

Il gruppo di lavoro così creato avrebbe il compito di impostare i flussi informativi che andrebbero dall'ente alle aziende facenti parte dell'area di intervento e viceversa, definendo i compiti specifici e adottando gli strumenti ritenuti più idonei.

Dal punto di vista teorico, i soggetti destinati ad entrare in gioco nel processo di programmazione e controllo<sup>179</sup> sarebbero tre: gli organi politici, la struttura di contatto con le aziende terze ed il management delle consociate.

<sup>179</sup> Sullo specifico tema della programmazione e del controllo, nell'ambito delle aziende sia pubbliche, sia private, si vedano GIANNESI E., *Il piano finanziario nel sistema dei piani d'azienda*, Libreria Goliardica, Pisa, 1956; AMIGONI F., *I sistemi di controllo direzionale: criteri di progettazione e di impiego*, Giuffrè, Milano, 1979; ZAVANI M., *Alcuni aspetti del controllo di gestione*, Servizio editoriale universitario, Pisa, 1988; MIOLO VITALI P., ANSELMINI L., *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano, 1989; BERGAMINI BARBATO M., *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, 1991; CARAMIELLO C., *Programmi e piani aziendali*, Giuffrè, Milano, 1993; BOCCHINO U., *Controllo di gestione e budget*, Giuffrè, Milano, 1994; D'ALESSIO L., *La funzione del controllo interno negli enti locali: riflessioni per un cambiamento direzionale*, Giappichelli, Torino, 1997; MARASCA S., *Il controllo di gestione negli enti locali: strumenti di analisi e di sintesi*, Giappichelli, Torino, 1998; BARRETTA A., *La misurazione dei risultati gestionali d'impresa, di processo e di attività*, Cedam, Padova, 1999; RICCABONI A., *Performance ed incentivi: il controllo dei risultati nella prospettiva*

A ben vedere possono essere individuati due specifici circuiti: uno di tipo strategico, l'altro di tipo gestionale.

Il circuito strategico di gruppo interessa primariamente gli organi politici dell'ente locale, e tramite esso si definiscono le linee guida fondamentali che caratterizzeranno l'azione unitaria dell'aggregazione<sup>180</sup>. Tale circuito dovrebbe necessariamente prendere il via dall'individuazione di una missione di gruppo, ovvero dei valori di fondo e degli obiettivi fondamentali che devono essere raggiunti dallo stesso in un orizzonte temporale di durata quinquennale. La definizione di questo orientamento di base potrebbe essere posta in essere, a livello generale e senza uno spinto grado di approfondimento, nell'ambito dei già citati documenti di programmazione strategica di mandato<sup>181</sup>: partendo da tale fase preliminare si provvederebbe poi a definire la mission specifica di ciascuna azienda, dando il via alla *programmazione strategica di gruppo* vera e propria.

Gli organi politici, coadiuvati dalla struttura deputata al mantenimento dei rapporti con le aziende di gestione, provvederebbero a definire macro-obiettivi per i diversi soggetti. Tale attività, per evitare l'eccessiva proliferazione dei documenti propri dell'ente locale, potrebbe essere

---

*economico-aziendale*, Cedam, Padova, 1999; BRUSA L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000; MARELLI A., *Il sistema di reporting interno: logiche di strutturazione delle informazioni aziendali per le decisioni dell'alta direzione*, Giuffrè, Milano, 2000; HINNA L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002; PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità economica*, Giuffrè, Milano, 2004; MANCINI D., *Le condizioni di efficacia del sistema di controllo aziendale: qualità e sicurezza nel governo delle aziende*, Giappichelli, Torino, 2005; FAVOTTO F., *Le nuove frontiere del controllo di gestione*, Mc Graw-Hill, Milano, 2006; CORSI K., *Il sistema di controllo amministrativo-contabile: prospettive e dinamiche evolutive alla luce degli IAS/IFRS*, Giappichelli, Torino, 2008; DEL BENE L., *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2008; RICCABONI A. (a cura di), *La balanced scorecard per l'attuazione della strategia nelle pubbliche amministrazioni. Teorie, casi ed esperienze: mappe strategiche, misurazione delle performance, controllo di gestione, sistemi di qualità, rendicontazione sociale, sistemi incentivanti, benchmarking*, Knowita, Arezzo, 2008; GARZELLA S., MANCINI D., MOSCHERA L., *Sistemi di controllo interno e soluzioni organizzative*, Giappichelli, Torino, 2009. Per un'interessante trattazione delle tematiche inerenti il controllo di gestione nell'originale e ancora poco studiato caso delle aziende casinò si veda VERONA R., *L'azienda casinò. Problematiche gestionali e di bilancio*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 245-267.

<sup>180</sup> Sul tema della strategia aziendale si vedano CODA V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988; INVERNIZZI G., *Il sistema delle strategie a livello aziendale*, Mc Graw-Hill, Milano, 1999; BIANCHI MARTINI S., *Introduzione all'analisi strategica dell'azienda*, Il Borghetto, Pisa, 2006.

<sup>181</sup> Si noti, in sintesi che l'attività di programmazione e controllo, in un ente locale, può essere suddivisa in quattro fasi: si avrà una programmazione strategica di mandato, nella quale vengono definiti la vision di fondo e i grandi temi che caratterizzeranno l'operato del Sindaco/Presidente della Provincia in ottica quinquennale. Essa viene posta in essere tramite le Linee Programmatiche di Mandato ed il Piano Generale di Sviluppo. Vi è poi una programmazione strategica triennale, che specifica i grandi temi del mandato in programmi e progetti di respiro triennale, con strumenti come la Relazione Previsionale Programmatica ed il Bilancio Preventivo Pluriennale. Da tali programmi e progetti prende il via la programmazione gestionale generale, che tramite il Bilancio Preventivo Annuale si limita a fissare obiettivi in termini di entrata e spesa per l'anno successivo. Vi è infine la programmazione gestionale analitica, che specifica gli obiettivi triennali in ottica annuale, stabilendo parimenti micro-risorse umane, strumentali e finanziarie per tal fine disponibili. I documenti cardine della programmazione gestionale analitica sono il Piano Esecutivo di Gestione ed il Piano Dettagliato degli Obiettivi. A ciascuna di queste fasi corrisponde, almeno a consuntivo ma possibilmente già in corso di gestione, una specifica attività di controllo (controllo strategico di mandato e triennale, controllo gestionale generale e analitico). Per approfondimenti si veda DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pagg. 334 e segg.



realizzata tramite la Relazione Previsionale Programmatica (RPP)<sup>182</sup>. In tale documento potranno essere inseriti programmi e progetti, di respiro triennale, funzionali alla realizzazione del disegno di mandato pensato dal vertice amministrativo per l'intera aggregazione locale<sup>183</sup>.

È opportuno notare come in tale fase, oltre agli specifici obiettivi, dovrebbe essere rafforzata la logica di gruppo impostata nei documenti di mandato: non appare sufficiente programmare macro-obiettivi per ciascuna azienda come se essa dovesse operare in totale indipendenza da ogni altro soggetto: la RPP dovrebbe prevedere, laddove possibile, programmi e progetti che si intersecano tra di loro, in modo tale da sfruttare le sinergie tra le diverse consociate. Si potrebbe quindi avere, ad esempio, il programma “incremento delle presenze turistiche nel territorio comunale”, assegnato all'azienda di promozione turistica<sup>184</sup>, che potrebbe opportunamente intersecarsi con quello di “potenziare il trasporto pubblico locale”, attribuito alla società di gestione dei trasporti locali stessi.

Il circuito strategico diverrebbe quindi il momento principe per la definizione di politiche di gruppo, ricomponendo la frammentarietà che fino ad oggi ha caratterizzato troppo spesso l'azione delle aggregazioni locali. Esso potrebbe rappresentare, inoltre, la sede per la riallocazione, eventuale, delle risorse umane, strumentali e finanziarie all'interno del gruppo, definendo politiche di approvvigionamento di capitali comuni, in modo da ridurre i connessi rischi ed i costi, nonché di assegnazione di apposite risorse per quelle tipologie di aziende che dipendono dall'ente per soddisfare il proprio fabbisogno finanziario. Tali politiche, se svolte in ottica di gruppo, risultano facilitate, in quanto, dalla lettura dei risultati delle diverse consociate, è possibile operare una perequazione tra le aziende che producono cospicui utili e quelle fisiologicamente in perdita.

Chiaramente il processo in oggetto non può essere avulso dal resto delle attività che caratterizzano l'ente locale, ma deve integrarsi con la normale attività programmatica dello stesso.

Si creerebbe quindi un **primo flusso informativo**, di respiro triennale e di ottica strategica, consistente nella definizione di specifici indirizzi, che va dagli organi politici alla struttura di raccordo con le aziende terze. Quest'organismo avrebbe il compito di recepire gli indirizzi posti in essere dal vertice decisionale dell'amministrazione, traducendoli in specifici obiettivi operativi da raggiungere l'anno successivo. Partirebbe così il circuito gestionale di gruppo, che avrebbe come fase iniziale la *programmazione gestionale di gruppo*.

<sup>182</sup> Per approfondimenti sui contenuti, sulla struttura e sulla forma della RPP si veda FARNETI G., *Ragioneria pubblica*, op. cit. pagg. 51-54.

<sup>183</sup> La RPP assume quindi un ruolo centrale nell'ambito della pianificazione strategica dell'ente: in merito a ciò, Spano afferma che tale tipologia di pianificazione “opera per la definizione dei fini e degli scopi nei quali le priorità politiche sono articolate per consentirne l'effettiva realizzazione”. Cfr. SPANO A., *La pianificazione politica*, in BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A., *Il governo delle aziende pubbliche: la pianificazione ed il controllo*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 158.

<sup>184</sup> Per approfondimenti sul tema del settore del turismo, con particolare riferimento alle aziende alberghiere, si consulti MADONNA S., *L'azienda alberghiera. Mercato, struttura e caratteri operativi*, Giuffrè, Milano, 2001.

Tale fase richiederebbe l'intervento di soggetti che abbiano conoscenze specifiche non solo inerenti l'ente locale, ma soprattutto relative alle diverse aziende che compongono l'area di intervento dell'amministrazione. Si provvederebbe, quindi, alla traduzione dei programmi e progetti della RPP in obiettivi da assegnare alle singole aziende ed eventualmente alla definizione delle micro-risorse a ciò necessarie.

Nella realizzazione della fase oggetto di analisi occorre comporre due esigenze importanti, ma tra loro confliggenti: da un lato la necessità dell'ente di indirizzo sulle proprie aziende, dall'altro l'opportuna indipendenza operativa di queste ultime. L'amministrazione, in virtù del nuovo ruolo da essa giocato, ha sicuramente il compito di definire precise linee di governo sulle proprie consociate, in modo tale da garantire una più stretta tutela degli interessi della cittadinanza, evitando da un lato sprechi di risorse, dall'altro che le singole imprese privilegino in modo eccessivo il profitto, mettendo in secondo piano gli obiettivi di natura sociale. D'altra parte le aziende di gestione, in virtù della loro indipendenza dalla holding, richiedono flessibilità e rapidità d'azione, cosa che si ridurrebbe nel momento in cui divenissero eccessivamente pressanti e specifici gli indirizzi forniti dall'ente locale. Occorre poi osservare che le riforme attuate a partire dagli anni Novanta hanno inteso ridurre la specifica influenza dell'amministrazione territoriale, specialmente a livello operativo, lasciando la gestione dei servizi a soggetti spesso rispondenti a meccanismi privatistici, sfruttando le loro specifiche competenze e la maggiore efficacia ed efficienza connessa alla loro forma giuridica e organizzativa.

Le due contrapposte esigenze dovrebbero quindi essere considerate in modo attento nel momento in cui la struttura deputata dà vita alla programmazione gestionale di gruppo: se è corretto far sì che l'ente locale definisca gli obiettivi fondamentali, è altrettanto importante lasciare alla consociata libertà di scelta circa le modalità ritenute più efficaci ed efficienti per giungere ai risultati desiderati.

Sarebbe possibile, specialmente nei primi anni di introduzione del sistema, consentire agli amministratori delle aziende comprese nell'area di intervento, di poter esprimere giudizi circa gli obiettivi e le risorse assegnate. Instaurando una positiva dialettica tra tali soggetti e la struttura di raccordo con le consociate, sarebbe possibile da un lato beneficiare delle specifiche conoscenze dei primi, evitando di imporre obiettivi di fatto irrealizzabili, dall'altro avere ulteriore condivisione del sistema, lubrificante essenziale per evitare blocchi nei meccanismi operativi del gruppo.

Per poter attuare la programmazione gestionale di gruppo sarebbe necessaria la presenza di idonei strumenti che consentano di avere una visione generale dell'intera aggregazione, ma nello stesso tempo di poter agire in maniera coordinata sulle singole aziende: ad oggi, per le motivazioni riportate nel terzo capitolo, gli strumenti attualmente utilizzati dagli enti locali (Bilancio Preventivo

Annuale, nomina degli amministratori, Contratto di Servizio), non appaiono sufficienti a garantire un'adeguata governance dell'amministrazione sulle proprie consociate. La complessità del tema rende opportuna una specifica trattazione degli strumenti di programmazione gestionale di gruppo, che verrà esposta nel prosieguo della trattazione.

Si avrebbe quindi un **secondo flusso informativo**, di respiro annuale e di ottica gestionale, volto a declinare i programmi e progetti di gruppo in specifici obiettivi operativi per le varie aziende, da raggiungere l'anno successivo, che va dalla struttura di raccordo alle aziende di gestione.

Sulla base degli indirizzi ricevuti le consociate dovrebbero dar vita alla propria attività gestionale, provvedendo eventualmente a suddividerli ulteriormente, attribuendoli alle diverse unità organizzative che compongono la coordinazione economica. Le aziende di gestione, forti della loro già citata indipendenza operativa, cercheranno di realizzare gli indirizzi definiti nella fase appena descritta: sarebbe tuttavia opportuno che l'azione dell'ente locale non si concludesse con la programmazione, in quanto essa rischierebbe di rimanere solo un libro dei sogni in assenza di adeguati momenti di verifica.

Si renderebbe quindi necessario, già in corso di gestione, un'attività di *controllo gestionale di gruppo*, parte integrante del circuito gestionale. Sarebbe importante definire le scadenze alle quali operare tale verifica: esse dovrebbero essere delineate a preventivo dal gruppo di lavoro incaricato di costruire il sistema di programmazione e controllo dell'aggregazione. Di sicura utilità sarebbe la previsione di momenti di controllo infrannuali, nei quali "fare il punto della situazione", ovvero verificare lo stato di avanzamento di quanto programmato, già in corso di gestione. Ciò consentirebbe di dar vita tempestivamente a correttivi laddove la gestione si stesse svolgendo secondo canoni differenti rispetto a quelli pensati ad inizio anno: se la verifica fosse solo consuntiva probabilmente ci si troverebbe nell'impossibilità di porre adeguato rimedio alle problematiche sorte durante l'esercizio, in quanto l'informazione sugli scostamenti non è stata sufficientemente tempestiva. In tale situazione sarebbe possibile incrementare l'efficacia e l'efficienza della gestione solamente a partire dall'anno successivo, attraverso una nuova attività di programmazione.

Inizialmente sarebbe possibile impostare controlli semestrali, per poi dar vita a verifiche sempre più ravvicinate (quadrimestrali, trimestrali, mensili) nel momento in cui il sistema entri a regime.

L'attività di controllo gestionale di gruppo rappresenterebbe quindi il momento in cui la holding, forte delle sue prerogative di dettare indirizzi unitari per tutta l'aggregazione, verifica che effettivamente le singole consociate si stiano uniformando al disegno da essa delineato, analizzando il grado di realizzazione degli obiettivi programmati, le relative tempistiche e l'utilizzo delle risorse da parte di ogni azienda.

In più, esso dovrebbe anche consentire di individuare le responsabilità circa il raggiungimento o meno degli obiettivi attribuiti, in modo tale da avere maggiori informazioni circa le future decisioni su premi/sanzioni<sup>185</sup> da irrogare e sull'eventuale conferma degli amministratori alla guida delle diverse aziende<sup>186</sup>. Sarebbe poi cura delle diverse consociate verificare, tramite il proprio sistema di controllo interno, se le diverse aree della coordinazione economica hanno svolto adeguatamente i compiti loro assegnati, reimpostando eventualmente la loro azione (ed erogando premi e sanzioni, a loro volta), in modo tale da adeguarsi al meglio agli indirizzi ricevuti.

Le procedure di controllo, ed i relativi strumenti, dei quali si parlerà nel prosieguo del lavoro, dovrebbero essere il più possibile uniformi, pur senza misconoscere le specificità delle singole aziende: sarebbe impensabile l'applicazione dei medesimi obiettivi e interpretare in modo identico i dati provenienti dal controllo di realtà profondamente diverse tra loro. Tuttavia, la presenza di report omogenei, realizzati secondo procedure simili consente sicuramente una raccolta di dati più rapida ed una più semplice lettura e aggregazione degli stessi.

Si avrebbe così un **terzo flusso informativo**, avente respiro infrannuale e ottica gestionale, volto a verificare lo stato di avanzamento ed il raggiungimento degli obiettivi definiti in sede di programmazione gestionale di gruppo, che va dalle aziende di gestione alla struttura di raccordo.

I risultati della succitata fase rappresenterebbero l'input per il quarto momento che compone il sistema di programmazione e controllo, ovvero il *controllo strategico di gruppo*, che completerebbe il circuito strategico<sup>187</sup>.

Dall'aggregazione dei risultati emersi nella fase precedente, la struttura di raccordo con le aziende terze potrebbe realizzare report sintetici volti a dar ragione del grado di realizzazione delle strategie improntate dagli organi politici. La realizzazione dei report in oggetto è legata alla tipologia di programmazione fino ad ora proposta: se tale attività è stata realizzata in modo sequenziale (definizione di obiettivi strategici e loro specificazione in target gestionali), il successivo controllo ne risulterà semplificato: in presenza di scostamenti a livello di programmi e

<sup>185</sup> L'erogazione di premi e sanzioni è vista come fondamentale strumento per la produzione di servizi di qualità soprattutto nel Regno Unito. A partire dal 2000, attraverso i sistemi del "Best Value" prima e del Comprehensive Performance Assessment" poi, premi e sanzioni sono divenuti strumenti fondamentali per indirizzare l'azione dei soggetti impegnati nel campo dei servizi pubblici. Per approfondimenti sull'argomento si veda GRUBNIC S., WOODS M., *Hierarchical control and performance regimes in local government*, International journal of public sector management, volume n. 22, issue n. 5, Emerald, Bingley, 2009, pagg. 445-455.

<sup>186</sup> Relativamente al controllo degli obiettivi assegnati alle singole unità organizzative la Pierotti afferma che "la struttura organizzativa dell'azienda ha riflessi sulla progettazione del sistema di controllo di gestione. Si fa riferimento, in questo senso, all'esigenza del sistema di controllo di gestione di misurare le responsabilità specifiche di ciascuna unità organizzativa. In particolare, il criterio delle responsabilità specifiche implica che siano rilevati i risultati di ciascuna unità organizzativa in modo che sia possibile individuare quale parte di tali risultati dipenda dalle decisioni e dai comportamenti dell'unità". Cfr. PIEROTTI M., *Il sistema di controllo integrato: esigenze strategiche delle moderne realtà aziendali*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 71.

<sup>187</sup> Per approfondimenti sul tema del controllo strategico negli enti locali si consulti FOSCHI S., RAVAIOLI E., TAGLIABUE S., *Il controllo strategico e il controllo di gestione negli enti locali. Strumenti e condizioni operative*, IPSOA, Milano, 2003.

progetti, sarebbe infatti possibile verificarne le motivazioni andando ad analizzare quali tra gli obiettivi operativi assegnati alle diverse aziende non sono stati raggiunti. In tal modo sarebbe possibile un attento monitoraggio delle linee strategiche impostate, controllando parimenti quali tra le consociate si stanno uniformando al disegno delineato dagli organi politici e quali no, consentendo, in tal caso, di approfondirne le ragioni e adottando i dovuti correttivi (dall'emanazione di direttive, alla ridefinizione degli obiettivi fino alla rimozione degli amministratori in carica laddove sia possibile).

Chiaramente non si vuole affermare l'esistenza di un rapporto meccanicistico tra sequenzialità nella programmazione e cause degli scostamenti, potendo verificarsi una discrasia tra risultati strategici ottenuti e obiettivi desiderati anche in presenza di un pieno raggiungimento dei target operativi. Ciò consente di riflettere sull'opportunità di un'attenta analisi circa le cause degli scostamenti stessi, che potrebbero essere dovuti anche ad una cattiva programmazione, che non è stata in grado di cogliere le determinanti fondamentali delle strategie volute oppure non ha considerato adeguatamente le esigenze dei cittadini.

Altre volte difficoltà nella realizzazione dei piani strategici sono dovute ad agenti esterni al gruppo, non compresi negli obiettivi assegnati alle consociate: ad esempio la customer satisfaction nei confronti dell'azienda che eroga gas può ridursi anche in presenza di un miglioramento qualitativo del servizio, ad esempio in seguito ad una crescita delle tariffe causata da un incremento del prezzo del petrolio.

Ogni anno, coerentemente con quanto avviene per i macro-obiettivi che riguardano specificamente l'ente locale, occorrerebbe dar vita ad una ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi strategici del gruppo, tramite la verifica del grado di realizzazione di quanto previsto nella RPP. Sarebbe quindi possibile controllare, come appena descritto, se il disegno strategico voluto dai politici stia prendendo forma o meno, consentendo così l'adozione di correttivi. Sarebbe possibile poi approntare una reportistica specifica, ad integrazione di quella strettamente inerente la RPP, con relazioni descrittive o una sintesi degli indicatori più importanti, in modo da fornire un quadro più completo sulle variabili critiche per il successo del gruppo.

In particolare, i report strategici dovrebbero consentire non solo di verificare il grado di realizzazione dei macro-obiettivi definiti, ma anche le relative tempistiche e le risorse assorbite, in modo tale da consentire, eventualmente, una loro redistribuzione in ottica di gruppo.

I suddetti report dovrebbero essere organizzati per variabili critiche: essi dovrebbero contenere poche indicazioni chiave, che consentano di verificare la situazione del gruppo ed eventualmente di definire nuove linee di indirizzo o dar vita ad una manutenzione di quelle già emanate. I destinatari di tali report sarebbero i soggetti politici, che molto spesso non hanno le competenze specifiche per

poter analizzare dati di dettaglio: appare quindi opportuno che la struttura di raccordo con le aziende terze produca documenti sintetici con pochi valori chiave, di immediata e semplice consultazione, che consentano parimenti di avere informazioni importanti in base alla quali prendere decisioni.

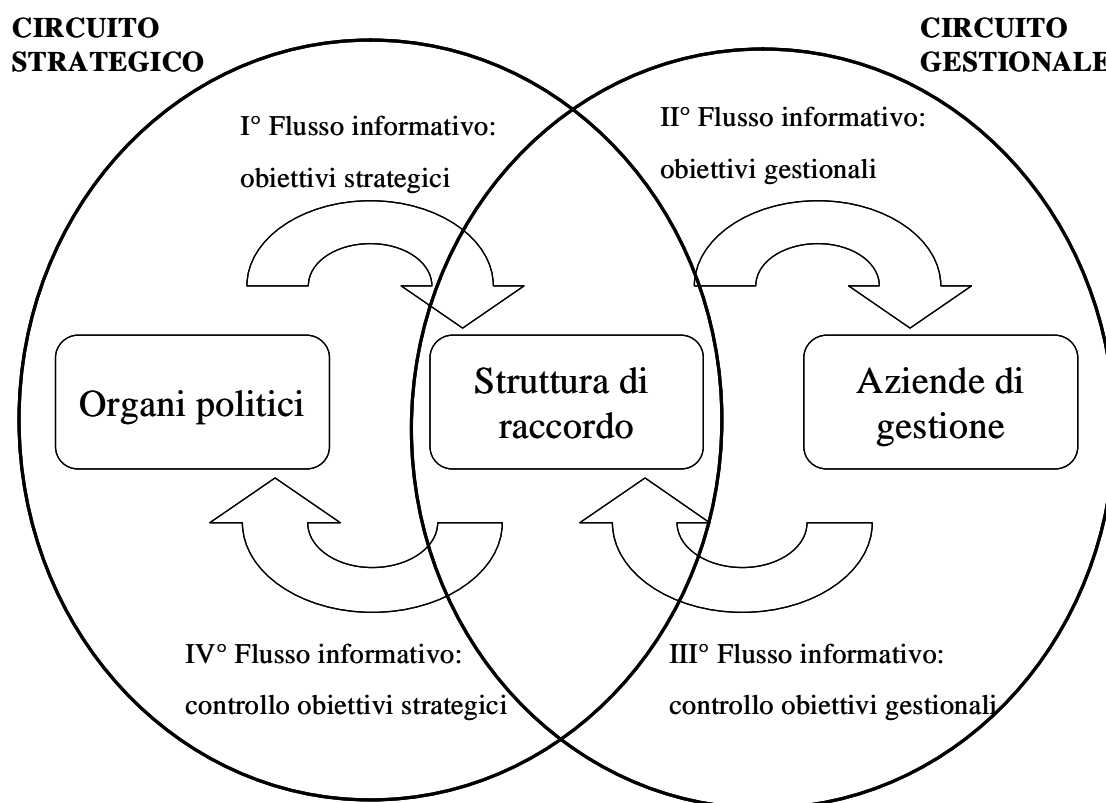
Si realizzerebbe così un **quarto flusso informativo**, avente respiro annuale e ottica strategica, volto a verificare lo stato di avanzamento ed il raggiungimento degli obiettivi definiti in sede di programmazione strategica di gruppo, che va dalla struttura di raccordo agli organi politici.

La fase del controllo strategico di gruppo chiuderebbe l'iter di programmazione e controllo e diverrebbe parimenti l'input essenziale per lo svolgimento di un nuovo circuito strategico (e, a cascata, di un ulteriore circuito gestionale): sulla base delle risultanze delle verifiche effettuate, gli organi volitivi dell'ente potranno provvedere a correggere e/o a implementare le strategie poste in essere, con la manutenzione dei macro-obiettivi esistenti o l'introduzione di nuovi, in ossequio al disegno di mandato che caratterizza il quinquennio del Sindaco/Presidente della Provincia.

Tabella 4.1. - *I circuiti di programmazione e controllo del gruppo pubblico locale*

	CIRCUITO STRATEGICO		CIRCUITO GESTIONALE	
	Programmazione strategica di gruppo	Controllo strategico di gruppo	Programmazione gestionale di gruppo	Controllo gestionale di gruppo
<b>Presupposto</b>	Definizione di un disegno di mandato	Definizione di obiettivi strategici	Definizione di una programmazione strategica di gruppo	Definizione di obiettivi gestionali
<b>Orizzonte temporale</b>	Triennale	Triennale	Annuale	Annuale e infrannuale
<b>Ottica</b>	Strategica	Strategica	Gestionale	Gestionale
<b>Soggetti</b>	Organi politici e Struttura di raccordo	Struttura di raccordo e Organi politici	Struttura di raccordo e Aziende terze	Aziende terze e Struttura di raccordo
<b>Oggetto</b>	Definizione di macro-obiettivi e di macro-risorse disponibili	Verifica del raggiungimento dei macro-obiettivi strategici e del grado di utilizzo delle macro-risorse assegnate	Definizione di obiettivi gestionali e di micro-risorse disponibili	Verifica del raggiungimento degli obiettivi gestionali e del grado di utilizzo delle micro-risorse assegnate

Figura 4.6. - *Il circuito strategico ed il circuito gestionale nell'iter di programmazione e controllo del gruppo pubblico locale*



Una volta impostato il sistema, il gruppo di lavoro dovrebbe formalizzare le decisioni prese attraverso appositi documenti.

Il mezzo idoneo potrebbe essere il Contratto di Servizio, ad oggi una delle principali soluzioni (ed in molti casi l'unica) individuate dalle amministrazioni territoriali per indirizzare l'azione delle proprie aziende di gestione. Il Contratto di Servizio, oltre a garantire livelli di prestazioni adeguati alle esigenze dei cittadini, configurandosi come documento utile per la tutela degli interessi degli stakeholder, potrebbe assumere anche un ruolo rilevante in tema di governance del gruppo pubblico.

Al suo interno possono essere inseriti<sup>188</sup>:

- i poteri di indirizzo riservati all'ente locale;
- gli standard qualitativi minimi del servizio;
- la struttura tariffaria adottata;
- le sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni del Contratto e delle direttive ricevute;

<sup>188</sup> Sul punto si consulti BARONI D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici*, op. cit., pag. 117.

- il debito informativo dell'azienda nei confronti dell'amministrazione.

Attraverso la creazione di Contratti di Servizio omogenei, con i succitati contenuti, contestualizzati unicamente al settore in cui opera l'azienda terza, sarebbe possibile ottenere un mezzo importante per assicurare da un lato la potestà di indirizzo e controllo dell'ente locale, minimizzando così la possibilità di opposizioni da parte dei soggetti gestori, dall'altro garantire la qualità dei servizi nei confronti della cittadinanza, alla quale l'ente deve sempre rispondere, anche laddove non eroghi le prestazioni in prima persona.

Infine, il gruppo di lavoro non dovrebbe sottovalutare l'incidenza di due importanti fenomeni, che rappresentano veri e propri catalizzatori per un corretto funzionamento dell'attività di programmazione e controllo dell'ente locale sulle aziende di gestione dei servizi pubblici: la variabile informatica ed il cambiamento culturale.

La prima risulta una condizione di grande importanza per favorire la circolazione dell'informazione in tempi brevi, in modo tale da produrre report il più possibile tempestivi, in grado di supportare adeguatamente le decisioni. A tal fine potrebbe essere utile la progettazione di connessioni tra i sistemi informatici delle varie aziende, cosa che tuttavia non è semplice da realizzare in virtù dell'eterogeneità dei mezzi informatici utilizzati dai diversi soggetti che compongono l'aggregazione (ancora una volta si nota la gemmazione spontanea di tali gruppi, che nascono al di fuori di un preciso progetto strategico). Se nel breve periodo l'uniformazione dei sistemi non è possibile, appare opportuno che essa divenga comunque una tendenza di medio lungo termine, sotto la guida dell'ente-holding.

Infine appare di grande importanza l'impostazione di un processo di cambiamento culturale, in quanto il nuovo ruolo giocato dall'amministrazione territoriale richiede sempre più competenze manageriali specifiche e sempre meno mentalità burocratica. Se la soluzione di breve periodo può essere individuata in un'attività di formazione circa le nuove logiche di erogazione dei servizi pubblici, nel medio-lungo termine sarebbe opportuno un ricambio generazionale, con l'ingresso di nuovi soggetti portatori di forti competenze specialistiche, soprattutto all'interno della struttura di contatto con le aziende di gestione. Tali nuovi soggetti, non influenzati da un consolidato *modus operandi* di tipo burocratico, possono dare una forte accelerazione al processo di cambiamento tutt'ora in atto<sup>189</sup>.

<sup>189</sup> Circa i vantaggi legati alla sostituzione di lavoratori poco produttivi con nuovi soggetti in grado di fornire performance migliori Meier e Hicklin si esprimono così: "For employees who are underperforming significantly, so that the costs of replacement and retaining can be quickly compensated by higher performance by a new employee, turnover benefits the organization. In addition to replacing low performers, benefits can come in two indirect ways: replacing poor performers can (a) serve as a motivational signal to other remaining in the organization to stimulate them to perform better and (b) provide a source of new ideas for innovation and reform". Cfr. MEIER K. J., HICKLIN A., *Employee turnover and organizational performance: testing a hypothesis from classical public administration*, Journal of public administration research and theory, volume n. 18, issue n. 4, Oxford University Press, Oxford, 2008, pag. 574.



## 5. STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI

### 5.1 *Gli strumenti di programmazione e controllo dei gruppi privati, in particolare il rendiconto*

La caratteristica fondamentale delle aggregazioni aziendali, come affermato in precedenza, risiede nella presenza di diverse entità giuridiche che fanno capo ad un medesimo soggetto economico; tuttavia, per parlare di gruppi veri e propri, è necessaria la definizione di una strategia comune, delineata dal centro ed applicata dalla periferia.

A tal fine la holding deve introdurre adeguate strumentazioni per garantire un'efficace attività di indirizzo nei confronti delle consociate, nonché per assicurare un adeguato controllo circa il rispetto delle linee guida definite a preventivo.

La capogruppo dovrà quindi predisporre strumenti (i più diffusi sono i budget di gruppo), tramite i quali assegnare a ciascuna consociata obiettivi in termini economici, finanziari, tecnici, di mercato, coerenti con il disegno strategico voluto dal vertice dell'aggregazione. L'attività di programmazione, per essere realmente incisiva, deve essere accompagnata da una verifica puntuale del rispetto degli indirizzi forniti.

La holding avrà quindi il compito di comprendere i risultati di natura contabile, in termini di contributo alla performance del gruppo: sarà possibile realizzare analisi di tipo funzionale, per verificare le modalità di formazione dei flussi economici e finanziari, e/o di tipo marginalistico (volte ad analizzare la contribuzione delle consociate alla copertura dei costi e del fabbisogno di finanziamento, e quindi alla massimizzazione dei già citati flussi economici e finanziari), utili per le scelte di portafoglio della capogruppo<sup>190</sup>.

L'attività di controllo, seppure nei gruppi privati si avvalga principalmente di strumenti che forniscono informazioni economico/finanziarie, dovrebbe avere ad oggetto anche performance di natura non contabile, tramite indici di tipo quanti-qualitativo e temporale, in modo tale da fotografare in modo maggiormente completo l'operatività del gruppo.

Nell'ambito dell'attività di controllo svolta dalla holding assume notevole importanza il bilancio consolidato, mezzo idoneo a fotografare l'intero gruppo, come se esso fosse un'unica azienda. Tramite tale strumento è infatti possibile conoscere la composizione del patrimonio dell'aggregato, nonché comprendere le sue performance economiche, evidenziando così, per tale

<sup>190</sup> Sul punto si consulti GIUSEPPONI K., *Struttura organizzativa e sistemi di controllo nei gruppi di imprese*, in MARCHI L. (a cura di), *Il controllo della gestione aziendale. Dinamiche economiche, strutture organizzative e sistemi di controllo*, SEU, Pisa, 1998, pagg. 174-181.

via, i risultati delle strategie impostate dalla holding.

Vista l'importanza di tale documento, nel prosieguo della trattazione, una volta tratteggiate le caratteristiche e la funzione del bilancio d'esercizio, ci si focalizzerà su di esso, analizzandone la funzione e le modalità di redazione. Entrambe le tipologie di rendiconto verranno analizzate considerando la prospettiva economico aziendale, normativa e dei principi contabili.

### ***5.1.1 Il bilancio d'esercizio nel pensiero economico aziendale e nella prospettiva normativa e dei principi contabili***

Il bilancio d'esercizio<sup>191</sup>, inteso come “documento nel quale, a fine anno, vengono rappresentati il reddito (dell'esercizio) e il capitale (dell'esercizio)”<sup>192</sup>, è oggi regolamentato dal Decreto Legislativo 9 Aprile 1991, n. 127, che ha recepito nel nostro Paese la IV Direttiva CEE, volta a creare un modello unico di bilancio per le imprese degli Stati membri.

Tale Decreto (le cui statuizioni hanno modificato il Codice Civile) ha definito che il bilancio d'esercizio è composto da tre documenti fondamentali (articolo 2423):

- lo **Stato Patrimoniale** (articoli 2424 e 2424 bis), avente forma a sezioni divise e

<sup>191</sup> In tema di bilancio d'esercizio si vedano, tra gli altri, CECCHERELLI A., *Il linguaggio dei bilanci. Formazione e interpretazione dei bilanci commerciali*, Le Monnier, Firenze, 1968; ONIDA P., *Il bilancio d'esercizio nelle imprese. Significato economico del bilancio. Problemi di valutazione*, Giuffrè, Milano, 1974; DI STEFANO G., *Il sistema delle comunicazioni economico-finanziarie nella realtà aziendale moderna*, Giuffrè, Milano, 1990; SUPERTI FURGA F., *Reddito e capitale nel bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 1991; D'ALESSIO L., *Il bilancio d'esercizio delle imprese: finalità e principi*, Giappichelli, Torino, 1992; FERRERO G., DEZZANI F., *Contabilità e bilancio d'esercizio*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1992; SALVIONI D. M., *Il bilancio d'esercizio nella comunicazione integrata d'impresa*, Giappichelli, Torino, 1992; CARAMIELLO C., *Il bilancio di esercizio, ieri e oggi. Brevi note per un confronto*, Milano, Giuffrè, 1994; MARCHI L., *Bilancio e contabilità d'impresa: dal valore della produzione all'utile d'esercizio, il sistema integrato di bilancio*, IPSOA, Milano, 1995; PAOLUCCI G., *Il bilancio di esercizio degli enti finanziari: fondamenti concettuali e modalità applicative*, Giappichelli, Torino, 1995; SAITA M., CAMPEDELLI B., *Il bilancio di esercizio e consolidato: Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna*, Giuffrè, Milano, 1997; TERZANI S., *Introduzione al bilancio di esercizio*, Cedam, Padova, 1997; BOCCHINO U., *L'euro, l'impresa e il bilancio di esercizio: problematiche gestionali, operative, contabili e civilistiche*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998; BASTIA P., *Il nuovo bilancio d'esercizio: attuazione della 4. Direttiva CEE*, Clueb, Bologna, 1999; CAVAZZONI G., MARI L. M., *Il bilancio di esercizio*, Giappichelli, Torino, 1999; MARASCA S., *Le valutazioni nel bilancio d'esercizio*, Giappichelli, Torino, 1999; PODDIGHE F. (a cura di), *Profili di economia aziendale e di ragioneria. Bilancio di esercizio, valori mobiliari, imposte sul reddito e IVA*, Cedam, Padova, 2003; PROVASOLI A., *Bilancio d'esercizio*, Egea, Milano, 2002; ALLEGRI M., *Bilancio civilistico e imponibile fiscale*, Sistemi editoriali, Napoli, 2003; ANDREI P., *Il bilancio di esercizio d'impresa*, Giuffrè, Milano, 2003; PAOLONE G., *Il bilancio di esercizio: funzione informativa, principi, criteri di valutazione*, Giappichelli, Torino, 2004; QUAGLI A., *Bilancio d'esercizio e principi contabili*, Giappichelli, Torino, 2004; SAVIOLI G., *Il bilancio di esercizio secondo i principi contabili nazionali e internazionali*, Giuffrè, Milano, 2004; PAOLONI M. (a cura di), *Il bilancio d'esercizio nel contesto nazionale ed internazionale*, Giappichelli, Torino, 2005; CARATOZZOLO M., *Il bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 2006; CATTURI G., *La redazione del bilancio di esercizio secondo la dottrina, la normativa comunitaria, civilistica e fiscale*, Padova, Cedam, 2006; MELIS G., CONGIU P., *Il bilancio d'esercizio delle imprese industriali, mercantili e di servizi*, Giuffrè, Milano, 2006; SANTESSO E., SOSTERO U., *I principi contabili per il bilancio di esercizio: analisi e interpretazione delle norme civilistiche*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006; ZANDA G., *Il bilancio delle società: lineamenti teorici e modelli di redazione*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>192</sup> Cfr. CARAMIELLO C., *Ragioneria generale ed applicata*, Vol. II – Ragioneria applicata, Mursia, Milano, 1996, pag. 1.

contrapposte, nel quale è evidenziata la composizione del patrimonio aziendale a fine esercizio;

- il **Conto Economico** (articoli 2425 e 2425 bis), avente forma scalare, volto a rappresentare i costi e i ricavi di competenza dell'esercizio, arrivando a esplicitare il risultato conseguito nel corso dell'anno (definito utile se positivo, perdita se negativo);
- la **Nota Integrativa** (articolo 2427), il cui compito è quello di fornire informazioni aggiuntive rispetto a quelle presentate nei documenti precedentemente definiti. Essa mostra, principalmente, dettagli su alcune voci di Stato Patrimoniale e Conto Economico, motivazioni circa l'utilizzo delle deroghe ammesse dalla Legge alle statuizioni del Codice Civile nonché altre informazioni non contabili (quali ad esempio il numero di dipendenti, l'ammontare degli emolumenti agli amministratori ecc.).

Il bilancio è poi corredato da una **Relazione sulla Gestione** (articolo 2428), tramite la quale gli amministratori descrivono l'andamento della gestione, con riferimento ai diversi settori in cui l'azienda opera, nonché la sua prevedibile evoluzione.

Il bilancio d'esercizio, secondo il già citato articolo 2423, deve essere redatto dagli amministratori in modo chiaro (rispettando le norme relative agli schemi di bilancio), rappresentando in modo veritiero e corretto (applicando le disposizioni inerenti i criteri di valutazione delle diverse poste) la situazione patrimoniale e finanziaria della società, nonché il risultato economico dell'esercizio.

Accanto a tale **clausola generale**, vi sono alcuni **principi di redazione** fondamentali che debbono essere seguiti nella redazione del bilancio d'esercizio (articolo 2423 bis):

- **prudenza**, devono cioè essere iscritti in bilancio solo gli utili effettivamente realizzati, mentre le perdite e i rischi devono essere inseriti anche se solo presunti;
- **competenza**, i costi e i ricavi devono essere correlativi, cioè riferiti alla produzione dell'esercizio. Vanno quindi iscritti tutti i costi e ricavi inerenti la produzione dell'esercizio, indipendentemente dalla data di pagamento o incasso;
- **continuità della gestione**, la valutazione delle voci deve avvenire nella prospettiva della continuazione dell'attività aziendale;
- **valutazione separata**, è vietata la compensazione fra perdite e utili realizzati, gli elementi eterogenei inseriti in una medesima voce vanno valutati separatamente;
- **continuità dei criteri di valutazione**, per favorire la comparabilità dei bilanci nel tempo, i criteri di valutazione non possono essere modificati da un esercizio all'altro, salvo la presenza di deroghe, il cui utilizzo e i cui effetti devono essere esposti in Nota Integrativa.

Infine, con l'articolo 2426, vengono definiti i **criteri di valutazione** da applicare alle diverse poste di bilancio<sup>193</sup>.

Le disposizioni del Codice Civile costituiscono un quadro fondamentale cui le imprese italiane devono uniformarsi nella redazione dei propri bilanci d'esercizio; tuttavia, tale normativa non sempre è esaustiva delle molteplici fattispecie che possono concretizzarsi nella mutevole gestione dell'azienda. Proprio per integrare le regole del Codice Civile, necessariamente sintetiche, sono stati introdotti i Principi Contabili Nazionali, posti in essere da un'apposita commissione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e del Consiglio Nazionale dei Ragionieri. Accanto a tali principi, in un'ottica di omogeneizzazione dei criteri di redazione del bilancio utilizzati a livello internazionale, l'International Accounting Standards Board, formata da esperti di contabilità provenienti da diversi Paesi, ha emanato i cosiddetti principi contabili internazionali, gli International Accounting Standards (IAS) / International Financial Reporting Standards (IFRS).

I principi contabili internazionali sono stati predisposti con l'intento di garantire coerenza e comparabilità tra i bilanci redatti da imprese appartenenti a Stati diversi, favorendo in tal modo la trasparenza dell'informativa aziendale, a tutto vantaggio dei mercati, la fiducia dei quali rischia di venir meno in presenza di forti differenze legate alle regole per la stesura del bilancio stesso<sup>194</sup>.

Il processo di integrazione, nel nostro Paese, ha portato notevoli differenze in merito agli stessi principi cardine del bilancio d'esercizio<sup>195</sup>: affinché lo stesso, come voluto dallo IASB, divenga fondamentale strumento a disposizione degli investitori per orientare le loro scelte (favorendo così lo sviluppo dei mercati borsistici), esso deve avere come scopo fondamentale quello di mostrare la solidità, la solvibilità e la redditività dell'impresa. Tale obiettivo viene raggiunto tramite una revisione della forma di tale documento (che deve comprendere obbligatoriamente un rendiconto finanziario<sup>196</sup>, volto a mettere in luce l'entità dei mezzi monetari affluiti e defluiti dalla coordinazione aziendale) e attraverso un adeguamento delle poste di bilancio al loro valore di mercato, abbandonando la più prudentiale valutazione al costo: i rendiconti esprimono valori maggiormente in linea con la realtà, ma spesso assai volatili.

<sup>193</sup> Per approfondimenti si veda CARAMIELLO C., *Ragioneria generale ed applicata*, op. cit., pag. 20 e segg..

<sup>194</sup> Si pensi, ad esempio, che il bilancio di British Airways, azienda operante nel settore del trasporto aereo, secondo le regole inglesi, per l'esercizio 2003, presentava un utile di 72 milioni di sterline, mentre, sulla base dei principi contabili statunitensi, essa risultava in perdita per ben 128 milioni di sterline (con una differenza di - 278%). Cfr. ALEXANDER A., NOBES C., CARUSO G. D., FERRARI E. R., *Financial accounting. Il bilancio secondo i principi contabili internazionali*, Pearson, Milano, 2008, pag. 84. Per approfondimenti in tema di armonizzazione contabile si vedano DI PIETRA R., *Governo aziendale e standards contabili internazionali*, Cedam, Padova, 2005 e ZAMBON S. (a cura di), *Informazione societaria e nuovi processi di armonizzazione internazionale: alle soglie del cambiamento*, Il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>195</sup> Per approfondimenti sulle principali novità introdotte dagli IAS/IFRS si veda GRUPPO DI STUDIO E ATTENZIONE DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE, *L'analisi degli effetti sul bilancio dell'introduzione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS*, Vol. II, Rirea, Roma, 2007, pag. 23 e segg..

<sup>196</sup> Sul tema del rendiconto finanziario si veda POTITO L., *Il rendiconto finanziario nelle imprese*, Giannini, Napoli, 1978.

In Italia, l'utilizzo degli IAS/IFRS per il bilancio d'esercizio è divenuto obbligatorio a partire dal 2005, attraverso il Regolamento dell'Unione Europea 16 Luglio 2002, n. 1606, per le società quotate; le restanti fattispecie sono definite dal Decreto Legislativo 28 Febbraio 2005, n. 38<sup>197</sup>. La diffusione nel nostro Paese dei principi contabili internazionali è un tema ancor oggi di grande attualità, come testimonia una recente proposta dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), volta a modificare il Codice Civile, in modo da renderne le disposizioni maggiormente in linea con i dettami degli IAS/IFRS<sup>198</sup>.

Una volta delineata brevemente la regolamentazione del bilancio d'esercizio, occorre osservare come esso sia stato oggetto di numerosi ed autorevoli interventi circa la sua funzione ed il suo contenuto, ai fini della rendicontazione dei fatti di gestione e del controllo degli andamenti della stessa. Se il bilancio deve rappresentare, come si è affermato in precedenza, il reddito ed il capitale dell'esercizio, assume massima importanza la definizione di tali concetti, che sono stati oggetto di differenti interpretazioni nel corso degli studi di Economia Aziendale<sup>199</sup>.

Nella sua teorizzazione, **Fabio Besta** si concentra principalmente sul concetto di capitale. Nel pensiero dell'autore il capitale non è da intendersi quale debito dell'azienda nei confronti del soggetto proprietario, come ritenuto da studiosi a lui contemporanei, ma come *“aggregato dei valori attribuiti ai beni che uno ha o può in fatto pretendere da altri o deve altrui”*<sup>200</sup>. Secondo Besta, il patrimonio è un insieme di attività e passività, che possono essere misurate con parametro monetario sia individualmente che nel loro aggregato (visto come somma delle singole parti componenti).

Il capitale diviene il vero elemento distintivo dell'azienda<sup>201</sup>, tramite il quale è possibile

<sup>197</sup> In sintesi, a partire dal 2006, sono tenute alla redazione del bilancio di esercizio secondo gli IAS/IFRS anche le società emittenti strumenti finanziari quotati o diffusi tra il pubblico, le società bancarie e finanziarie vigilate, le società assicurative che emettono strumenti finanziari quotati (se non redigono il consolidato). Per approfondimenti sull'introduzione degli IAS/IFRS in Italia si veda ZAMBON P., ROTONDARO W., *Guida operativa al bilancio IAS/IFRS*, Maggioli, Rimini, 2006, pagg. 42-43.

<sup>198</sup> Per un'interessante analisi sulla proposta di modifica del Codice Civile avanzata dall'Organismo Italiano di Contabilità si veda CORONELLA S., RISALITI G., *Il nuovo bilancio civilistico alla luce dell'integrale recepimento delle Direttive 2001/65/Ce e 2003/51/Ce. La proposta dell'OIC*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 9/10, 2008, Rirea, Roma, pagg. 611-625.

<sup>199</sup> Per una trattazione completa circa l'evoluzione del pensiero economico aziendale in tema di bilancio d'esercizio si consulti GRUPPO DI STUDIO E ATTENZIONE DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE, *L'analisi degli effetti sul bilancio dell'introduzione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS*, Vol. I, op. cit., pagg. 19-61.

<sup>200</sup> Cfr. BESTA F., *La ragioneria*, op. cit., pag. 81. Nel pensiero dell'autore, la Ragioneria diviene vera e propria scienza, il cui scopo è il “controllo del patrimonio, controllo che si articola su: 1. previsioni generali e speciali; 2. funzioni amministrative (e loro svolgimento); 3. processi specifici di controllo aziendale”. Cfr. CANZIANI A., *La ragioneria italiana 1841-1922 da tecnica a scienza*, Paper del Dipartimento di Economia Aziendale, Università degli Studi di Brescia, n. 63, Luglio 2007. Besta, in tal modo, contrappone i conti *a valore*, volti a registrare il patrimonio e le sue modifiche, ai conti *a persone*, intestati a persone fisiche o giuridiche, come avveniva nella prassi della Logismografia, in auge all'epoca dell'autore. Per un'approfondita trattazione sulla teoria personalistica dei conti si veda DONI F., *La teoria personalistica del conto: aspetti evolutivi ed approfondimenti critici*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>201</sup> Si ricordi che secondo Besta l'azienda è una “somma di fenomeni, negozi o rapporti da amministrare relativi ad un

misurare il risultato dell'esercizio, che, nel pensiero dell'autore, è anch'esso un elemento del patrimonio. Gli stessi componenti positivi e negativi del risultato d'esercizio vengono ricondotti al capitale e non al reddito d'esercizio, dato che i primi costituiscono "aggiunte o entrate", mentre i secondi sono "sottrazioni o uscite" della ricchezza dell'impresa; conseguenza di ciò è che il risultato di esercizio promana dalla somma algebrica di tali variazioni positive e negative che hanno interessato il patrimonio aziendale.

La determinazione del risultato di esercizio impone la misurazione del capitale in determinati istanti: il reddito è quindi legato e dipendente dal capitale: il bilancio è lo strumento per la determinazione dei profitti e delle perdite conseguiti nell'esercizio, mostrando l'origine del reddito tramite la variazioni degli elementi patrimoniali.

Tale concezione eminentemente patrimonialista viene superata da **Gino Zappa**, che introduce una visione sistemica del fenomeno aziendale. Così come l'azienda non può essere vista come una semplice somma di parti componenti, ma come una "*coordinazione economica in atto*", nella quale il tutto coordinato assume un significato superiore alla somma degli elementi costituenti, così il capitale diviene un "*fondo di valori riferiti ad un dato istante*"<sup>202</sup>. I beni che compongono il patrimonio di un'azienda sono legati tra loro da molteplici interrelazioni, in quanto sono coordinati verso l'ottenimento di un medesimo fine: conseguenza di ciò è l'impossibilità di esprimere, dal punto di vista economico, il capitale come semplice somma degli elementi attivi e passivi che lo compongono.

Il rovesciamento della prospettiva prosegue laddove l'autore introduce il concetto di reddito: esso è visto come "*l'accrescimento che, in un determinato periodo di tempo, il capitale di un'impresa data subisce in conseguenza della gestione*"<sup>203</sup>; se da un punto di vista contabile apparentemente è il capitale a generare il reddito, da un punto di vista economico il processo ha verso opposto, ovvero si va dal fluire del reddito al formarsi del capitale, in quanto il capitale stesso ha valore pari alla capitalizzazione dei redditi futuri attesi dall'impresa. Il patrimonio aziendale assume quindi valore in rapporto alla sua capacità di generare futuri redditi.

Si noti quindi che, nella concezione sistemica di Zappa, il reddito non è originato dal capitale, ma da tutti i fattori, tra loro coordinati, che compongono l'azienda.

A livello di bilancio d'esercizio, secondo il pensiero dell'autore, si instaura una necessaria interrelazione tra gli elementi che compongono lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico, in quanto essi sono frutto delle operazioni realizzate nel corso della gestione. In più, il reddito non deriva dalle variazioni degli elementi patrimoniali, come nella concezione di Besta, ma da "*costi e*

---

capitale che formi un tutto a sé"; emerge quindi la centralità del capitale come elemento costitutivo dell'azienda stessa.

<sup>202</sup> Cfr. ZAPPA G., *Il reddito d'impresa*, op. cit., pag. 61.

<sup>203</sup> Cfr. ZAPPA G., *Il reddito d'impresa*, op. cit., pag. 277.

*ricavi che, nello stesso esercizio al quale sono imputati, hanno origine numeraria certa o assimilata, che ossia derivano da entrate e uscite numerarie*<sup>204</sup>. Accanto a tali valori di natura certa, ve ne sono altri che promanano da fatti avvenuti a cavallo tra più esercizi: essi devono essere sottoposti ad opportune operazioni di assestamento, al fine di determinarne la parte di competenza dell'esercizio.

Occorre sottolineare come il contributo di Gino Zappa in tema di bilancio d'esercizio sia stato di grande rilevanza: ciò sia relativamente ai contenuti del rendiconto (affermando peraltro la necessità, già nel 1910, di accompagnare alla situazione patrimoniale, un prospetto "dei profitti e delle perdite", fatto recepito con Legge solo nel 1974), sia in tema di criteri di valutazione, fornendo indicazioni ancor oggi attuali, volte a superare la lacunosa normativa vigente alla sua epoca, in gran parte recepite nel Codice Civile già a partire dal 1942, ma anche in anni più recenti (con il Decreto Legislativo 127/91). Non solo, Egli ha anche anticipato previsioni oggi recepite dai principi contabili internazionali, come quelle inerenti il trattamento dell'avviamento<sup>205</sup>.

**Pietro Onida**, pur partendo dal pensiero di Zappa, evolve la teorizzazione del proprio Maestro, laddove afferma che *"il capitale di gestione o di funzionamento o di bilancio di esercizio è il capitale che si rileva in codesto bilancio nelle aziende in funzionamento, al precipuo scopo della determinazione del reddito di esercizio"*<sup>206</sup>; secondo l'autore, infatti, il capitale, e con esso anche il reddito, è una realtà complessa e mutevole, in quanto può essere quantificato in modi diversi in relazione a specifici fini.

Secondo Onida, infatti, accanto al capitale di funzionamento, che emerge dallo Stato Patrimoniale e viene definito ai fini del calcolo del reddito d'esercizio, esistono altre configurazioni di patrimonio, come il capitale di liquidazione, dato dalla somma dei valori ottenibili dalla vendita dei singoli cespiti patrimoniali, o il capitale economico, rappresentato dal valore ottenibile dalla cessione in blocco dell'azienda. Quest'ultima è la configurazione di capitale più importante, normalmente superiore alle altre due, in quanto rappresenta il valore dell'intera coordinazione aziendale in funzionamento, nella quale gli elementi costituenti sono interrelati e orientati verso un medesimo fine.

Con specifico riferimento al capitale di funzionamento, l'autore sottolinea la stretta interrelazione dello stesso con il reddito e con la durabilità dell'azienda nel corso degli anni: a tale

<sup>204</sup> Cfr. ZAPPA G., *Il reddito d'impresa*, op. cit., pag. 319.

<sup>205</sup> Per approfondimenti si veda CORONELLA S., *Il bilancio di esercizio nella prima concezione di Gino Zappa. Spunti di attualità a distanza di un secolo*, Rivista dei Dottori Commercialisti, n. 6/2008, Giuffrè, Milano, pagg. 1083-1086. Nell'interessante trattazione del Coronella circa l'attualità del pensiero di Zappa in tema di bilancio si noti, con particolare riferimento ai principi contabili internazionali, il fatto che il concetto di fair value, principio cardine degli IAS/IFRS fosse già in buona sostanza noto all'autore, che tuttavia lo rigettò come criterio base per le valutazioni, ritenendolo troppo aleatorio e contrastante col principio della prudenza.

<sup>206</sup> Cfr. ONIDA P., *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 715.

configurazione di patrimonio, emergente dal bilancio, potranno essere assegnati non solo valori di carattere astratto, ma anche ipotetico o stimato, in modo tale da garantire il prelievo, da parte dei proprietari, unicamente di quel reddito che non danneggerà, sulla base di idonee previsioni, la possibilità dell'azienda di sopravvivere nel tempo e di ottenere futuri risultati positivi<sup>207</sup>.

**Aldo Amaduzzi** riprende la visione sistemica di Zappa, traducendola anche nella definizione di patrimonio: secondo l'autore il capitale è strumentale al processo tecnico (produzione in senso fisico) ed economico (produzione di reddito) dell'azienda; in più, i beni che lo compongono sono tra di loro complementari, nonché legati tra loro verso il raggiungimento di un medesimo fine, garantendo così al tutto coordinato un valore superiore alla somma delle singole parti. Infine, i beni patrimoniali devono essere disponibili di diritto e di fatto per l'azienda (Zappa non specifica tale caratteristica): il capitale diviene così *“l'insieme dei beni economici – rappresentante, fin che l'impresa è atta al funzionamento, una coordinazione di fattori complementari del processo tecnico-economico-reddituale – a disposizione di diritto e di fatto del soggetto aziendale, in un dato momento di tempo”*<sup>208</sup>.

Tale nozione delinea il capitale di funzionamento dell'azienda (o capitale lordo), mentre il capitale netto rappresenta la parte ideale del capitale lordo non gravata da debiti. Non essendo possibile scindere i beni non gravati da debiti da quelli che non possiedono tale caratteristica, il capitale netto (rappresentante la parte di patrimonio di proprietà del soggetto giuridico) non può che essere un fondo di valori, determinato contabilmente, attraverso la valorizzazione, con parametro monetario, delle attività e delle passività presenti nello Stato Patrimoniale.

Il reddito emergente dal bilancio, nel pensiero di Amaduzzi, è la variazione che il capitale ha subito in un determinato periodo di tempo, al netto di conferimenti o plusvalutazioni o minusvalutazioni straordinarie in conto capitale; più precisamente esso è da intendersi come *“il risultato economico positivo (utile) o negativo (perdita) determinato in base al confronto fra valori attribuiti direttamente od indirettamente a fattori produttivi utilizzati nell'esercizio e valori attribuiti direttamente od indirettamente a proventi di esercizio, conseguiti in relazione alle avvenute utilizzazioni di quei fattori”*<sup>209</sup>.

Occorre precisare che, affinché venga garantita la possibilità di sopravvivenza dell'azienda e venga mantenuta inalterata la sua redditività, è necessario che i valori delle utilizzazioni dei fattori consentano, grazie al reintegro che avviene tramite i ricavi, di riprodurre l'originaria efficienza della combinazione produttiva, ottenendo cioè l'invarianza del capitale. In più, è necessario che vengano

<sup>207</sup> Per approfondimenti si veda GRUPPO DI STUDIO E ATTENZIONE DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE, *L'analisi degli effetti sul bilancio dell'introduzione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS*, op. cit., pagg. 37-38.

<sup>208</sup> Cfr. AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., pag. 93.

<sup>209</sup> Cfr. AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., pag. 164.



adeguatamente remunerati tutti i fattori produttivi utilizzati, considerando quindi anche il compenso dell'imprenditore, se non già inserito nel Conto Economico, l'interesse sul capitale di proprietà, la rendita di eventuali beni di proprietà dell'imprenditore, ma utilizzati dall'azienda. In tal modo è possibile superare l'impreciso *reddito contabile* (o *reddito nominale*), che promana dal bilancio d'esercizio e non tiene conto delle esigenze suesposte, giungendo ad una configurazione di *reddito economico* (o *reddito reale*).

La Scuola Toscana, con **Alberto Ceccherelli**, inaugura una nuova visione dei rapporti che legano capitale e reddito. L'autore parte dalla considerazione secondo cui, in un'economia monetaria, coloro che apportano capitali nell'azienda lo fanno per ottenere una remunerazione in termini prevalentemente monetari: si evidenzia quindi, a tal fine, una duplice dinamica, secondo cui da un lato i beni che formano il capitale concorrono a formare il reddito (ottica economica), dall'altro gli stessi beni si trasformano in forma liquida (ottica finanziaria).

Il capitale deve quindi essere indagato in ottica economica, come somma algebrica di attività e passività, rappresentando così un fondo di valori di pertinenza del proprietario dell'azienda, ma anche in ottica finanziaria, in modo tale da verificare l'attitudine del capitale di funzionamento a ritornare in forma liquida.

Con particolare riferimento alla nozione economica del capitale netto, Ceccherelli osserva che esso è strumentale alla determinazione del reddito d'esercizio, ma che i due fenomeni non sono tra loro distinti, ma sono vere e proprie fasi successive del processo produttivo aziendale, laddove si osservi che il capitale netto iniziale, dal punto di vista contabile, genera il reddito, che a sua volta determina il capitale netto finale: secondo l'autore, infatti, *“il capitale e il reddito, il fondo di valore, cioè, investito nell'impresa e il flusso di ricchezza nuova che esso produce, non rappresentano le manifestazioni di due distinti fenomeni ma piuttosto due fasi consecutive dello stesso processo economico della produzione”*<sup>210</sup>.

**Egidio Giannessi**, fondatore della Scuola Pisana, introduce un'originale definizione, laddove afferma che *“il bilancio è uno strumento attraverso il quale viene rappresentata una determinata posizione dinamica della vita dell'azienda; esso quindi non ha carattere esclusivamente preventivo o consuntivo. Il bilancio ha carattere storico e probabilistico insieme: storico, per i dati riguardanti il passato di cui può dare un'efficace sintesi; probabilistico, per i dati riguardanti la valutazione delle attrezzature, delle rimanenze e delle aliquote di rischio mediante i quali anticipa, in certo modo, le operazioni future. Il bilancio, infine, è uno strumento mediante il quale deve essere possibile risalire agli andamenti economici che ne hanno permesso la formazione”*<sup>211</sup>. Il

<sup>210</sup> Cfr. CECCHERELLI A., *Il linguaggio dei bilanci*, op. cit., pag. 85.

<sup>211</sup> Cfr. GIANNESSI E., *Appunti di economia aziendale, con particolare riferimento alle aziende agricole*, op. cit. pag. 799.

bilancio di esercizio deve quindi essere efficace strumento di guida della gestione, che consenta di capire gli andamenti economici passati e di prevedere, anche se non in modo preciso, quelli futuri.

Giannessi osserva poi, in modo originale, che tanto le scritture quanto il bilancio non hanno lo scopo precipuo di identificare il capitale di funzionamento o il reddito d'esercizio, ma si servono di essi per verificare la capacità dell'azienda di ottenere un equilibrio economico a valere nel tempo, inteso quale remunerazione adeguata, per un periodo temporale soddisfacente, sia per i fattori produttivi utilizzati che per il soggetto economico per conto del quale si svolge l'attività. Proprio per questo, quindi, il bilancio deve essere inteso come *“uno strumento di conversione della dinamica in cifre e di riconversione delle cifre in andamenti economici”*<sup>212</sup>.

Una volta definito sinteticamente il pensiero di alcuni tra i più autorevoli studiosi di Economia Aziendale in tema di bilancio d'esercizio, si sposta il focus sullo strumento principale analizzato nel presente lavoro, il bilancio consolidato.

### ***5.1.2 Il bilancio consolidato nel pensiero economico aziendale e nella prospettiva normativa e dei principi contabili***

Il bilancio consolidato<sup>213</sup> è oggi uno strumento fondamentale per fornire informazioni sui gruppi aziendali, un fenomeno quest'ultimo di crescente importanza, nell'attuale panorama di internazionalizzazione economica, in favore di stakeholder (azionisti *in primis*, ma anche finanziatori, dipendenti ecc.).

La metodologia di redazione del bilancio consolidato è complessa, è può variare a seconda della concezione di gruppo ed in base alle regole che possono essere seguite nella predisposizione di tale documento. Di seguito si cerca di sintetizzare il processo di definizione del bilancio consolidato alla luce degli studi della dottrina economico aziendale, nonché della regolamentazione dettata dalla Legge, dai principi contabili nazionali ed internazionali.

Con riferimento alla **funzione** del bilancio consolidato, occorre osservare che esso è il principale strumento di rendicontazione dei gruppi aziendali, intesi quali insiemi di aziende

<sup>212</sup> Cfr. GIANNESSE E., *Appunti di economia aziendale, con particolare riferimento alle aziende agricole*, op. cit. pag. 801.

<sup>213</sup> Per approfondimenti sul bilancio consolidato si vedano, tra gli altri, TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, op. cit.; SAITA M., CAMPEDELLI B., *Il bilancio di esercizio e consolidato: Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna*, op. cit.; BASTIA P., *La formazione del bilancio consolidato*, Clueb, Bologna, 1999; AZZALI S., *Il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali: problemi applicativi, soluzioni operative e potenzialità informative*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002; CARATOZZOLO M., *Il bilancio consolidato di gruppo: profili economici e giuridici*, Giuffrè, Milano, 2002; TEODORI C., *Il bilancio consolidato. La metodologia di costruzione e il profilo informativo*, Giuffrè, Milano, 2003; MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, op. cit.; PISONI P., BUSSO D., *Il bilancio consolidato*, Giuffrè, Milano, 2005; ANDREI P. (a cura di), *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: concentrazioni aziendali e bilancio consolidato*, Giappichelli, Torino, 2006; ANTONELLI V., *Il bilancio consolidato. Tecniche di redazione*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007; CERIANI G., FRAZZA B., *Formazione ed interpretazione del bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 2007; PISONI P., BIANCONE P.P., BUSSO D., CISI M., *Il bilancio consolidato IAS/IFRS*, Giuffrè, Milano, 2007.

giuridicamente autonome, retti da un unico soggetto economico ed aventi una strategia unitaria da quest'ultimo impostata (si ha quindi una perdita di autonomia sotto il profilo economico da parte delle diverse imprese componenti), che si fa portatore dell'interesse generale, indirizzando in modo unitario l'attività dell'intero gruppo: tale soggetto economico si identifica nell'impresa capogruppo.

Il fenomeno dei gruppi, sempre più diffusi ai giorni nostri, sorge per diverse motivazioni, quali il tentativo di sfruttare economie di scala, di ridurre la concorrenza, di integrare diverse fasi di un medesimo processo produttivo, di penetrare in nuovi mercati, ecc..

Per poter comprendere la reale situazione dell'unitario gruppo di aziende, spesso composto da molteplici imprese legate tra loro da complessi legami, non possono essere sufficienti i bilanci delle singole consociate, in quanto l'informazione risulterebbe eccessivamente frammentata ed eterogenea, impedendo di apprezzare i risultati delle strategie poste in essere dalla capogruppo: a tal fine diviene essenziale la redazione di un bilancio consolidato, visto quale il documento volto a rappresentare in modo unitario la situazione patrimoniale, finanziaria e l'andamento economico dell'intero gruppo.

Occorre precisare, tuttavia, che, ferma restando la generale definizione di gruppo esposta in apertura del presente paragrafo, esistono diverse concezioni di gruppo aziendale, che conducono a differenze non irrilevanti circa i **contenuti** del bilancio consolidato: si fa riferimento alle c.d. teorie della **proprietà**, dell'**entità** e della **capogruppo**<sup>214</sup>.

- Secondo la teoria della **proprietà** il gruppo sussiste su basi giuridiche, ovvero sul possesso di quote da parte della capogruppo tali da garantire formalmente un controllo sulle altre imprese: ciò che è rilevante non è l'effettivo esercizio del controllo, quanto la presenza di un diritto ad esercitare il controllo stesso. In tale concezione le attività e le passività di ogni azienda rientrano nel consolidato in misura pari alla quota di capitale detenuta dalla capogruppo; in più, non vi è alcuna evidenziazione del capitale e del reddito di pertinenza delle minoranze, ed infine gli utili e le perdite infragruppo sono eliminati per la sola quota spettante alla holding. Tale impostazione perde quindi di vista l'unitarietà del gruppo e tende a scindere in modo artificiale fenomeni economici tra loro strettamente interrelati, sulla base di un possesso "pro quota" dei componenti patrimoniali e reddituali.
- In base alla teoria dell'**entità**, il gruppo è visto come un soggetto unitario, come un'unica azienda che opera attraverso le proprie braccia operative, costituite dalle imprese controllate. Il carattere fondamentale dell'aggregato è la presenza di una

<sup>214</sup> Per approfondimenti si veda ANDREI P. (a cura di), *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: concentrazioni aziendali e bilancio consolidato*, op. cit., pagg. 13-16.

direzione unitaria, legata all'effettivo esercizio di un controllo duraturo da parte dell'unico soggetto economico. Grazie a tale visione tutte le attività e le passività delle imprese controllate vengono inserite nel bilancio consolidato, che prevederà l'evidenziazione del patrimonio e del reddito spettante alle minoranze (considerate, a differenza di quanto avviene nella teoria della proprietà, parti dell'unitario organismo di gruppo); in più gli utili e le perdite infragruppo sono totalmente eliminati.

- Nella teoria della **capogruppo** vengono sottolineati non tanto le caratteristiche di unità e autonomia del gruppo, quanto gli interessi fondamentali verso i quali è orientato il gruppo (gli interessi della holding). Il bilancio consolidato diviene una vera e propria estensione dei conti della capogruppo, nel quale le minoranze sono viste unicamente come soggetti apportatori di finanziamenti, non facenti parte del gruppo. In tale situazione si provvede a consolidare tutte le attività e passività presenti nei bilanci delle aziende controllate e gli interessi delle minoranze sono viste come parti del passivo consolidato. Infine, gli utili e le perdite infragruppo sono totalmente eliminati se derivanti da vendite poste in essere dalla capogruppo, mentre in caso contrario l'eliminazione dei risultati reddituali interni avviene unicamente per la quota attribuibile alla holding.

Ad oggi, i principali riferimenti in tema di bilancio consolidato, sia nazionali sia internazionali<sup>215</sup>, concordano nell'applicazione della teoria dell'entità. In base a quanto detto è quindi possibile affermare che il bilancio consolidato è il documento volto ad *“evidenziare la composizione qualitativa e quantitativa del capitale di funzionamento ed il reddito di un gruppo di imprese giuridicamente autonome, considerate come unica entità”*<sup>216</sup>.

Il bilancio consolidato consente quindi di evidenziare il capitale di funzionamento del gruppo<sup>217</sup>, con la connessa struttura degli investimenti e delle relative fonti di finanziamento: gli elementi componenti sono caratterizzati da complementarità e finalizzazione al medesimo obiettivo<sup>218</sup>; si deve notare che il capitale netto di gruppo deve essere scisso tra la parte spettante

<sup>215</sup> Si ricorda che, a livello nazionale, la normativa di riferimento è dettata dal Decreto Legislativo 127/91, ad integrazione del quale l'Organismo Italiano di Contabilità ha emanato nel 2005 il Documento n. 17 (Il bilancio consolidato), rappresentante un aggiornamento dell'omologo documento redatto nel 1996 dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dal Consiglio Nazionale dei Ragionieri. A livello internazionale sono da segnalare lo IAS 27 (Bilancio consolidato e separato) e l'IFRS 3 (Aggregazioni aziendali).

<sup>216</sup> Cfr. MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, op. cit., pag. 54.

<sup>217</sup> Passaponti intende il capitale di funzionamento come il “complesso dei beni economici, dei mezzi finanziari e delle posizioni debitorie su cui il gruppo sviluppa la propria globale attività”. Cfr. PASSAPONTI B., *Politiche di aggregazione aziendale. Attinenze e diversificazioni*. Cursi, Pisa, 1975, pag. 189.

<sup>218</sup> A tale proposito Teodori osserva che il capitale di funzionamento “presenta elementi di spiccata eterogeneità all'interno di gruppi economico-finanziari, laddove non vi sono, al contrario dei gruppi economico-tecnici, evidenti elementi di integrazione: in tal caso il concetto è di limitata significatività economica, poiché mancano i caratteri di strumentalità e complementarità ai fini della produzione del reddito”. Cfr. TEODORI C., *Il bilancio consolidato*, op.

alla holding e la quota di pertinenza delle minoranze.

Analogamente, dalla lettura del bilancio consolidato è possibile individuare il reddito di gruppo, inteso come il risultato economico promanante dagli scambi con terze economie. Occorre osservare che tale reddito risente non solo delle stime operate a livello di singoli bilanci delle diverse aziende del gruppo, ma anche delle approssimazioni e della soggettività legata al processo di consolidamento. Infine, si consideri che il reddito di gruppo consente unicamente di dare indicazioni circa l'andamento economico della gestione, mentre è inidoneo a svolgere il compito di impostare la politica distributiva, in termini di dividendi, del gruppo: tale funzione è convenientemente svolta a livello dei bilanci delle singole imprese.

Relativamente alla funzione conoscitiva del bilancio consolidato, è possibile osservare che tale documento fornisce informazioni utili a diversi **destinatari**: tra i principali è possibile ricordare il management della capogruppo, che potrà trarre utili indicazioni circa i risultati delle decisioni prese, tramite il confronto tra quanto programmato e l'attività svolta; altri stakeholder importanti sono gli azionisti della holding, che possono così ottenere informazioni circa l'operato del management e la redditività del proprio investimento in termini di capitale di rischio. Ancora, devono essere ricordati i creditori (in particolare coloro che apportano capitale di credito), i quali, al di là delle informazioni sulla singola impresa debitrice, possono ottenere indicazioni circa la solidità e la solvibilità del gruppo, particolarmente utili in presenza di garanzie, fidejussioni da parte della capogruppo. Il bilancio consolidato fornisce informazioni, seppur di modesto interesse, anche al management delle società controllate, nonché ai dipendenti del gruppo: tali categorie, tuttavia, non potendo incidere in modo decisivo sulla gestione complessiva del gruppo, appaiono maggiormente interessate alle informazioni promananti dai bilanci delle singole imprese di cui essi fanno parte<sup>219</sup>.

Analogamente a quanto avviene per il bilancio d'esercizio, anche il bilancio consolidato, ai sensi dell'articolo 29 del Decreto Legislativo 127/91, deve *“essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico del complesso di imprese costituito dalla controllante e dalle controllate”*. Tale documento è composto dallo Stato Patrimoniale consolidato, dal Conto Economico consolidato e dalla Nota Integrativa consolidata, ai quali deve essere aggiunta una relazione redatta dagli amministratori in cui si mette in luce la situazione delle imprese in esso incluse e l'andamento complessivo della gestione.

Il principio contabile nazionale n. 17 richiede, accanto a tali documenti, di inserire anche un rendiconto finanziario consolidato, un prospetto di raccordo tra patrimonio netto e risultato

---

cit., 2003, pag. 41.

<sup>219</sup> Per approfondimenti sulle categorie di soggetti interessati al bilancio consolidato di veda MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, op. cit., pagg. 60-68.

d'esercizio della controllante e patrimonio netto e risultato d'esercizio consolidati; infine deve essere incluso il prospetto delle variazioni del patrimonio netto consolidato<sup>220</sup>.

Secondo la disciplina dei principi contabili internazionali (IAS 1), il bilancio consolidato deve essere composto dallo Stato Patrimoniale consolidato, dal Conto Economico consolidato, dal prospetto delle variazioni del patrimonio netto e dal rendiconto finanziario. Accanto a tali documenti contabili devono essere inserite le note al bilancio, che hanno la funzione di fornire informazioni sulle diverse poste di bilancio<sup>221</sup>.

La redazione del bilancio consolidato, secondo l'ordinamento italiano (articolo 25 del Decreto Legislativo 127/91), è obbligatoria per tutte le imprese che soddisfino i seguenti criteri:

- abbiano la forma giuridica di Società per Azioni, Società a Responsabilità Limitata, Società in Accomandita per Azioni, Ente Pubblico Economico, Società Cooperativa o Mutua Assicuratrice;
- esercitino il controllo su un'altra impresa (Società per Azioni, Società a Responsabilità Limitata o Società in Accomandita per Azioni)<sup>222</sup>.

Sono invece escluse dall'obbligo di redazione del bilancio consolidato, sempre secondo il Decreto Legislativo 127/91 (così come modificato dal Decreto Legislativo 3 Novembre 2008, n. 173) :

- le imprese controllanti al vertice di gruppi di modeste dimensioni, a patto che la controllante o una delle controllate non abbia emesso titoli quotati in borsa. I gruppi di modeste dimensioni sono quelli che per due esercizi consecutivi non abbiano superato due dei limiti definiti dalla Legge, ovvero
  - Ø 17,5 milioni di euro nel totale degli attivi degli Stati Patrimoniali;
  - Ø 35 milioni di euro nel totale delle vendite e delle prestazioni;
  - Ø 250 dipendenti occupati in media durante l'esercizio;
- le sub-holding (ovvero società controllanti a loro volta controllate), che si trovino in una delle seguenti situazioni
  - Ø sono controllate da un'impresa che detiene oltre il 95% del loro capitale;
  - Ø se, in assenza della precedente condizione, la redazione del bilancio consolidato non è stata richiesta almeno sei mesi prima della fine dell'esercizio da un numero di soci che rappresenti almeno il 5% del capitale.

<sup>220</sup> Per approfondimenti sui contenuti dei documenti componenti il bilancio consolidato secondo il Decreto Legislativo 127/91 e secondo il principio contabile nazionale n. 17 si veda PISONI P., BUSSO D., *Il bilancio consolidato*, op. cit., pag. 50-66.

<sup>221</sup> Per approfondimenti sugli schemi di bilancio consolidato IAS/IFRS si veda PISONI P., BIANCONI P.P., BUSSO D., CISI M., *Il bilancio consolidato IAS/IFRS*, op. cit., pag. 39-50.

<sup>222</sup> Sul concetto di controllo nella disciplina nazionale ed internazionale si veda il successivo paragrafo.

Affinché la sub-holding possa godere dell'esonero dalla redazione del bilancio consolidato è necessario che la controllante predisponga il medesimo documento secondo la normativa di uno stato membro della CEE e che la controllata stessa non abbia emesso titoli quotati in borsa.

Secondo le previsioni dei principi contabili internazionali (IAS 27), l'esonero dalla redazione del bilancio consolidato non è ammesso sulla base di criteri dimensionali (non esiste cioè l'esenzione dall'obbligo per i gruppi di modeste dimensioni), ma è possibile solo nei seguenti casi:

- la società controllante è a sua volta controllata al 100%;
- la società controllante non è interamente controllata, ma gli azionisti di minoranza sono stati informati dell'intenzione di non redigere il bilancio consolidato e non hanno opposto obiezioni;
- i titoli emessi dalla società non sono quotati in mercati regolamentati;
- la società non ha avviato la procedura per poter emettere titoli in mercati regolamentati;
- la capogruppo o qualunque controllante intermedia redige il bilancio consolidato in accordo coi principi contabili internazionali.

Una volta definite le finalità, i documenti fondamentali e gli obblighi di redazione, è opportuno focalizzare l'attenzione sulle **fasi** tecniche che consentono la redazione del bilancio consolidato. Dal punto di vista operativo, la stesura di tale documento prevede lo svolgimento delle seguenti fasi, che verranno approfondite nel corso della trattazione:

- la definizione dell'area di consolidamento;
- l'armonizzazione dei bilanci delle singole società;
- l'integrazione dei valori di bilancio, inseriti negli Stati Patrimoniali e nei Conti Economici delle controllate;
- il trattamento delle partecipazioni, con l'eliminazione delle stesse contro le attività e le passività scaturenti dai bilanci delle singole società;
- l'eliminazione delle operazioni infragruppo.

Le prime due fasi possono essere considerate come propedeutiche, in quanto intese a definire il perimetro per l'operazione e a predisporre i dati per il consolidamento. Le successive tre fasi, viceversa, rappresentano il cuore del processo tecnico di formazione vera e propria del bilancio consolidato.

Preliminarmente ad ogni operazione di consolidamento dei valori presenti nei bilanci delle singole società, è essenziale la definizione, sulla base di specifici criteri, dell'area di consolidamento, intesa come l'insieme delle imprese i cui bilanci concorrono alla formazione del bilancio consolidato.

Ai fini dell'inserimento di un'azienda nell'area di consolidamento, la dottrina economico

aziendale richiede la presenza di un controllo *effettivo e stabile* su una società terza, tale da consentire di condizionare le scelte relative alle politiche finanziarie, organizzative e gestionali di quest'ultima impresa.

Il controllo deve quindi essere non solo potenziale, ma *effettivo*, ovvero esercitato fattivamente, indipendentemente dal possesso o meno di quote dell'azienda terza. Si ha quindi una concezione di controllo che non necessariamente è basata sul possesso di partecipazioni di maggioranza, in quanto potrebbe essere inserita nell'area di consolidamento un'impresa di cui si detiene una quota minoritaria, ma della quale si è in effettivamente in grado di influenzare la gestione, oppure ad escludere società delle quali si detiene la maggioranza assoluta del capitale, ma per le quali l'esercizio del controllo non è possibile, ad esempio a causa di eventi bellici, contingentamenti all'import o all'export, nazionalizzazioni ecc..

In più, il controllo deve essere *stabile*, ovvero la controllante deve esercitarlo in modo duraturo e non occasionale o episodico: in tal caso, infatti, verrebbe meno la necessaria comparabilità dei bilanci nel tempo<sup>223</sup>.

L'area di consolidamento, secondo la dottrina economico aziendale, deve quindi contenere tutte le aziende che sono sottoposte in maniera effettiva e stabile all'indirizzo dettato dall'unitario soggetto economico, per conto del quale il gruppo opera.

La normativa italiana<sup>224</sup> si discosta in parte dai dettami della dottrina economico aziendale, essendo ancora fortemente legata, ai fini della definizione del concetto di controllo, alla presenza di una partecipazione nella società terza. Ai sensi dell'articolo 26 del Decreto Legislativo 127/91 il controllo si ha in presenza di:

- possesso di partecipazioni tali da rappresentare la maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria. Non necessariamente tale condizione necessita del controllo del 50% più uno delle azioni della società terza, è sufficiente il potere di decidere come votare per un numero di voti pari alla maggioranza in assemblea;
- possesso di partecipazioni tali da disporre di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante. Pur in assenza della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea, è possibile il controllo quando le partecipazioni detenute consentano la nomina della maggioranza dei membri dell'organo esecutivo dell'azienda;

<sup>223</sup> In merito alla definizione dell'area di consolidamento la Paolini si esprime così "la nozione di area di consolidamento è tale da contenere le aziende gestite e organizzate in modo unitario, cioè attraverso l'esercizio effettivo di un controllo duraturo che, nella sostanza, non necessariamente coincide con quello di diritto legato alla sola proprietà" Cfr. PAOLINI A., *Il consolidamento dei bilanci: l'individuazione dell'area di integrazione*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, op. cit., pag. 73.

<sup>224</sup> Per approfondimenti sulla disciplina italiana in tema di controllo si veda ANDREI P. (a cura di), *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: concentrazioni aziendali e bilancio consolidato*, op. cit., pagg. 37-44.



- presenza di un contratto o clausola statutaria che accordi il diritto di esercitare un'influenza dominante. In questo caso la possibilità di indirizzare la gestione dell'azienda terza deriva da uno specifico contratto di dominazione o da una clausola statutaria: si tratta di fattispecie non ammesse dall'ordinamento italiano, ma comunque previste in quanto un'impresa italiana potrebbe avere rapporti con controllate estere (in Paesi che prevedono tali tipologie di contratti e/o clausole statutarie). Si precisa che la presenza di tale tipologia di controllo, per essere riconosciuta dal nostro ordinamento, richiede sempre la presenza di un rapporto partecipativo tra controllante e controllata;
- presenza di accordi tra soci che consentano di esercitare la maggioranza dei voti nell'assemblea ordinaria. In questo caso, con appositi patti di sindacato, viene accordato il controllo della maggioranza dei voti ad un unico socio.

I principi contabili nazionali forniscono interpretazioni della normativa italiana sostanzialmente in linea con le posizioni della dottrina economico aziendale<sup>225</sup>; in più essi confermano la contrarietà al controllo contrattuale o statutario, lecito tuttavia in presenza di controllate estere, e forniscono ulteriori elementi interpretativi circa il controllo promanante da accordi tra soci.

Come già precedentemente ricordato, secondo i principi contabili internazionali (IAS 27), il controllo è *“il potere di determinare le politiche finanziarie e gestionali di un'entità, al fine di ottenere benefici dalle sue attività”*. Tale fattispecie si ravvisa quando la capogruppo<sup>226</sup>:

- detiene, grazie alle proprie partecipazioni, direttamente o indirettamente più della metà dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea di una società terza;
- possiede più della metà dei voti esercitabili nell'assemblea di un'altra impresa in virtù di accordi con altri soci;
- è in grado di determinare le politiche amministrative e gestionali di una società in virtù di un contratto o di una clausola statutaria;
- ha il potere di nominare o rimuovere la maggioranza dei membri dell'organo esecutivo di un'altra impresa;
- è in grado di indirizzare la maggioranza dei voti dell'organo esecutivo dell'azienda terza;
- in assenza delle condizioni definite in precedenza, è comunque in grado di esercitare un controllo di fatto su di un'altra società (ad esempio possesso di quote di maggioranza

<sup>225</sup> In particolare il controllo, secondo il principio contabile n. 17, deve essere “stabile nel tempo, ovvero non deve trattarsi di un rapporto di controllo transitorio o occasionale; autonomo, nel senso che l'esercizio dei diritti di voto non deve dipendere dalla collaborazione o dall'alleanza con altri soggetti indipendenti”.

<sup>226</sup> Per approfondimenti si consulti PISONI P., BIANCONE P.P., BUSSO D., CISI M., *Il bilancio consolidato IAS/IFRS*, op. cit., pagg. 52-57.

relativa, ove l'azionariato è molto diffuso, che consentono di indirizzare la gestione dell'azienda anche in assenza di accordi con altri soci).

Una volta definito il concetto di area di consolidamento, è opportuno verificare le previsioni delle diverse fonti in tema di esclusione da tale area di alcune imprese sulle quali la capogruppo comunque esercita un controllo. Secondo la normativa italiana, possono essere escluse dal consolidamento:

- società la cui inclusione è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo. La Legge non definisce il concetto di irrilevanza, ma tale lacuna viene colmata dai principi contabili nazionali, che introducono precisi parametri (totale dell'attivo, patrimonio netto, totale dei ricavi caratteristici) per definire la possibilità di non inserire una data impresa nell'area di consolidamento. Gli stessi principi contabili, tuttavia, precisano che non può essere esclusa dal consolidamento una società che, pur essendo irrilevante sulla base dei citati parametri, abbia comunque una importante posizione strategica all'interno del gruppo;
- imprese che presentano gravi e durature restrizioni all'esercizio della potestà della controllante, in quanto, in tal caso, viene a mancare il requisito dell'effettivo esercizio del controllo;
- difficoltà, per la controllante, di reperire in tempi brevi e senza costi sproporzionati le informazioni necessarie al consolidamento;
- partecipazioni in società destinate ad essere successivamente alienate. In questo caso il controllo dell'impresa terza ha uno scopo diverso da quello di influenzare la gestione della stessa, in quanto si è in presenza di un'operazione speculativa.

I principi contabili internazionali dettano previsioni che, in alcuni punti, differiscono in modo sostanziale dalle previsioni valide in Italia. In termini generali, dall'interpretazione dello IAS 27, si evince che *“una società viene esclusa dal consolidamento nel momento in cui per la capogruppo viene meno il potere di determinare le scelte amministrative e gestionali della stessa e di ottenere benefici relativi”*<sup>227</sup>, ovvero quando la holding perde il controllo della consociata.

Si noti, in particolare, che gli IAS/IFRS non consentono l'esclusione dall'area di consolidamento delle partecipazioni detenute per la successiva alienazione, che rispettino i requisiti definiti dall'IFRS 5<sup>228</sup>.

<sup>227</sup> Cfr. ANDREI P. (a cura di), *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: concentrazioni aziendali e bilancio consolidato*, op. cit., pag. 52.

<sup>228</sup> Secondo l'IFRS 5, un'attività può essere classificata come detenuta per la successiva vendita se:

- è disponibile per la vendita immediata nella sua attuale condizione,

Infine, è opportuno osservare che, seppur lo IAS 27 non faccia riferimento alla fattispecie dell'irrelevanza, dalla lettura del Framework (*Quadro sistematico per la preparazione e la presentazione del bilancio*), si evince che la rilevanza<sup>229</sup> è caratteristica essenziale per l'inserimento di un'informazione in bilancio. Da ciò deriva che possono essere escluse dall'area di consolidamento le imprese che non incidono in modo sostanziale sul gruppo, la cui omissione non inficia la funzione informativa del bilancio consolidato: sul tema in oggetto, quindi, disciplina nazionale e internazionale sono concordi.

Tabella 5.1. - *Definizione dell'area di consolidamento*

<i>Decreto Legislativo 127/91</i>	<i>Principi contabili nazionali</i>	<i>Principi contabili internazionali</i>
<i>Obbligo di inclusione</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• possesso di partecipazioni tali da rappresentare la maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria;</li> <li>• possesso di partecipazioni tali da disporre di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante;</li> <li>• presenza di un contratto o clausola statutaria che accordi il diritto di esercitare un'influenza dominante (non consentita dall'ordinamento italiano);</li> <li>• presenza di accordi tra soci che consentano di esercitare la maggioranza dei voti nell'assemblea ordinaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• possesso di partecipazioni tali da rappresentare la maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria;</li> <li>• possesso di partecipazioni tali da disporre di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante;</li> <li>• presenza di un contratto o clausola statutaria che accordi il diritto di esercitare un'influenza dominante (non consentita dall'ordinamento italiano);</li> <li>• presenza di accordi tra soci che consentano di esercitare la maggioranza dei voti nell'assemblea ordinaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• detenzione di più della metà dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea;</li> <li>• possesso di più della metà dei voti esercitabili nell'assemblea in virtù di accordi con altri soci;</li> <li>• esercizio di un'influenza dominante in virtù di un contratto o di una clausola statutaria;</li> <li>• potere di nomina o rimozione della maggioranza dei membri dell'organo esecutivo;</li> <li>• indirizzo della maggioranza dei voti dell'organo esecutivo;</li> <li>• in assenza delle condizioni definite in precedenza, esercizio di un controllo di fatto</li> </ul>
<i>Fattispecie per l'esclusione (ad esclusione della perdita del controllo)</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• irrilevanza della controllata;</li> <li>• limitazione nei diritti della controllante;</li> <li>• impossibilità di ottenere le informazioni;</li> <li>• partecipazioni destinate all'alienazione.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• irrilevanza della controllata;</li> <li>• limitazione nei diritti della controllante;</li> <li>• impossibilità di ottenere le informazioni;</li> <li>• partecipazioni destinate all'alienazione.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• irrilevanza della controllata.</li> </ul>

Il bilancio consolidato promana dalla sintesi dei bilanci delle singole imprese facenti parte del gruppo, seguendo determinate regole, necessarie affinché tale operazione non risulti solamente una mera sommatoria di dati tra di loro eterogenei e privi di qualunque significato economico.

Risulta quindi necessario, una volta definite le imprese da inserire nell'area di consolidamento, armonizzare i bilanci che consentiranno la formazione del consolidato.

Tale operazione interessa<sup>230</sup>:

- la data di chiusura dei bilanci;
- gli schemi di bilancio;

• è soggetta a condizioni, che sono d'uso e consuetudine, per la sua vendita,  
• la sua vendita è altamente probabile.

<sup>229</sup> Secondo il Framework un'informazione è rilevante se la sua omissione o errata rappresentazione non influenza le decisioni prese dagli utilizzatori sulla base del bilancio.

<sup>230</sup> Per approfondimenti si veda TEODORI C., *Il bilancio consolidato*, op. cit., pag. 77 e segg..

- i criteri di valutazione utilizzati.

Relativamente alla **data di chiusura dei bilanci**, affinché sia possibile il consolidamento, occorre che gli stessi siano riferiti ad esercizi aventi la stessa durata e siano chiusi ad una medesima data: in caso contrario non sarebbe possibile la comparazione dei fenomeni sottostanti i valori di bilancio, ed in più sorgerebbero numerosi aggravii relativi all'eliminazione delle partite infragruppo.

Per tali motivi, il Decreto Legislativo 127/91, all'articolo 30, stabilisce che i bilanci debbano essere chiusi alla medesima data, coincidente con quella del bilancio della controllante. La Legge, tuttavia, concede la possibilità di considerare come data di bilancio, con l'evidente scopo di facilitare e rendere maggiormente aderenti alla realtà le operazioni di consolidamento, quella propria della maggior parte delle imprese o delle più importanti di esse. Qualora, per una società inserita nell'area di consolidamento, non sia possibile allineare la data di chiusura a quella della controllante o a quella della maggior parte delle imprese (o di quelle più importanti), si rende necessaria la redazione da parte della controllata di un bilancio intermedio (avente la medesima data del bilancio consolidato), ordinario rispetto alla sostanza e alla forma, straordinario rispetto alla data di riferimento.

Lo IAS 27 concorda con la normativa nazionale, laddove afferma che i bilanci della capogruppo e delle controllate, utilizzati ai fini del consolidamento, debbano avere la medesima data di riferimento: in presenza di date differenti la controllata dovrà predisporre un apposito bilancio intermedio.

Lo IAS 27, tuttavia, concede la possibilità, qualora la costruzione di un apposito bilancio aggiuntivo non sia possibile, di utilizzare un bilancio redatto ad una data di chiusura differente rispetto a quella del consolidato, a patto che tale differenza non ecceda i tre mesi: tale facoltà non è ammessa dalla Legge italiana né dai principi contabili nazionali.

Con riferimento alla seconda problematica, ovvero all'omogeneizzazione degli **schemi di bilancio**, la Legge e i principi contabili (nazionali ed internazionali) stabiliscono che debbano essere utilizzati la stessa struttura ed il medesimo contenuto dei bilanci delle singole imprese, fatte salve le specifiche voci tipiche del bilancio consolidato. Il problema, tuttavia, è solo apparentemente di facile soluzione: è infatti necessario assicurarsi che le diverse voci da consolidare abbiano contenuto omogeneo, pena la perdita di significatività del documento finale.

Per ovviare a tale situazione sono possibili due strade:

- adozione di un piano dei conti comune a livello di gruppo, soluzione complessa nella fase di predisposizione dello stesso, in quanto occorre considerare esigenze diverse, ma foriera di vantaggi in fase di consolidamento;
- riclassificazione ex post dei bilanci delle singole imprese. In questo caso ogni

controllata è libera di utilizzare le procedure ritenute più idonee, e al momento del consolidamento la controllante provvederà ad un'apposita riclassificazione, utilizzando lo schema di bilancio ritenuto più confacente alla rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo. Si tratta di una soluzione utile nei gruppi di piccole dimensioni, in quanto al crescere della complessità l'operazione di riclassificazione diviene assai onerosa.

Analoghe considerazioni valgono in merito ai **criteri di valutazione** da applicare al bilancio consolidato: affinché tale documento sia rappresentativo della reale situazione del gruppo, è necessario che le diverse voci destinate ad essere consolidate siano valutate con criteri il più possibile omogenei. In caso contrario, il documento finale rischia di essere un aggregato di valori di scarso significato; si pensi, ad esempio, alla somma di valori delle rimanenze di due aziende, laddove una di esse utilizzi il criterio LIFO, l'altra il FIFO: si tratta di metodologie di valutazione che partono da presupposti teorici opposti, di conseguenza la loro sommatoria fornisce un aggregato di dubbio significato economico.

Per ovviare a tali problematiche la Legge italiana impone l'utilizzo di criteri di valutazione omogenei per elementi dello stesso genere: i criteri da adottare sono quelli utilizzati dalla holding nella redazione del proprio bilancio d'esercizio.

Ai fini dell'omogeneizzazione sono possibili due strade:

- definizione a priori di criteri di valutazione comuni a tutto il gruppo, a parità di caratteristiche degli elementi da valutare e di condizioni operative. Si tratta di una soluzione che consente di facilitare l'operazione di consolidamento e di migliorare la significatività del documento finale, ma che non è sempre facile da applicare, specialmente in gruppi in cui le procedure contabili sono sedimentate da tempo e nei quali sono presenti imprese che svolgono attività eterogenee;
- armonizzazione ex post dei criteri di valutazione. Ciascuna società utilizza i criteri che ritiene più opportuni e successivamente verranno poste in essere le necessarie rettifiche per garantire omogeneità nella valutazione delle diverse poste di bilancio.

La normativa nazionale abbraccia questa seconda ipotesi come soluzione minimale, imponendo in sede di consolidamento la rettifica dei valori non omogenei; sono presenti due eccezioni a tale regola: la rettifica non deve essere posta in essere quando la differenza è irrilevante, quindi non incide sulla situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo, e quando l'utilizzo di criteri non omogenei consente una rappresentazione maggiormente veritiera e corretta dell'andamento del aggregato di imprese<sup>231</sup>.

<sup>231</sup> Si pensi, ad esempio, ad un'azienda che opera su commessa, con forte personalizzazione del prodotto, all'interno di

Coerentemente con la disciplina dettata dal Decreto Legislativo 127/91, anche lo IAS 27, pur imponendo omogeneità nella valutazione delle poste, lascia libera la scelta tra utilizzo di criteri comuni ex ante o armonizzazione degli stessi ex post, tramite apposita rettifica dei bilanci redatti secondo criteri difforni rispetto a quelli adottati nel consolidato.

Tabella 5.2. - *Armonizzazione dei bilanci*

<i>Decreto Legislativo 127/91</i>	<i>Principi contabili nazionali</i>	<i>Principi contabili internazionali</i>
<i>Data di chiusura dei bilanci</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• chiusura di tutti i bilanci alla medesima data;</li> <li>• possibilità, per le imprese che chiudono il bilancio ad una data diversa, di predisporre un apposito bilancio intermedio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• chiusura di tutti i bilanci alla medesima data;</li> <li>• possibilità, per le imprese che chiudono il bilancio ad una data diversa, di predisporre un apposito bilancio intermedio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• chiusura di tutti i bilanci alla medesima data;</li> <li>• possibilità, per le imprese che chiudono il bilancio ad una data diversa, di predisporre un apposito bilancio intermedio;</li> <li>• facoltà di utilizzare un bilancio chiuso ad una data diversa, purchè la differenza non ecceda i tre mesi rispetto alla data del consolidato.</li> </ul>
<i>Schemi di bilancio</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di schemi omogenei, tramite un piano dei conti comune;</li> <li>• utilizzo di schemi omogenei, tramite riclassificazione ex post.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di schemi omogenei, tramite un piano dei conti comune;</li> <li>• utilizzo di schemi omogenei, tramite riclassificazione ex post.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di schemi omogenei, tramite un piano dei conti comune;</li> <li>• utilizzo di schemi omogenei, tramite riclassificazione ex post.</li> </ul>
<i>Criteri di valutazione</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di criteri omogenei comuni a tutto il gruppo;</li> <li>• utilizzo di criteri diversi e riclassificazione ex post.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di criteri omogenei comuni a tutto il gruppo;</li> <li>• utilizzo di criteri diversi e riclassificazione ex post.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di criteri omogenei comuni a tutto il gruppo;</li> <li>• utilizzo di criteri diversi e riclassificazione ex post.</li> </ul>

In seguito alla definizione dell'area di consolidamento e una volta realizzata la necessaria armonizzazione dei dati da utilizzare, il processo di consolidamento entra nella sua fase eminentemente tecnica, che consente di portare a sintesi i bilanci delle diverse imprese, dando vita al documento di informativa di gruppo.

Le metodologie di consolidamento fondamentali sono due: il metodo integrale ed il metodo proporzionale; ad esse si uniscono due criteri di valutazione delle partecipazioni all'interno del consolidato, che tuttavia non possono essere definiti vere e proprie metodologie di consolidamento in quanto, appunto, consentono solo di esprimere il valore delle partecipazioni in imprese non incluse nel consolidamento, senza tuttavia prevedere l'aggregazione delle voci dei bilanci delle controllate<sup>232</sup>.

Ai fini del presente lavoro si porrà particolare attenzione al **consolidamento integrale**, in quanto maggiormente diffuso ed in linea con i dettami della dottrina, della Legge e dei principi contabili nazionali ed internazionali; ci si limiterà a dar vita unicamente ad alcuni cenni circa la

---

un gruppo che produce beni per lo più standardizzati: in questo caso una diversa valutazione delle rimanenze dell'impresa in oggetto ridurrebbe la significatività economica dell'informativa di bilancio. Per approfondimenti sulle imprese che operano su commessa, con particolare riferimento alle aziende del settore della nautica da diporto si veda DEIDDA GAGLIARDO E., *I cantieri della nautica da diporto. Profili economico-aziendali e di bilancio*, Rirea, Roma, 2008, pagg. 167 e segg..

<sup>232</sup> Si tratta della valutazione delle partecipazioni al costo e secondo il metodo del patrimonio netto.

logica del consolidamento proporzionale<sup>233</sup>.

Il consolidamento integrale prevede l'aggregazione delle diverse voci presenti nell'attivo e nel passivo degli Stati Patrimoniali, nonché dei costi e dei ricavi dei Conti Economici delle imprese inserite nell'area di consolidamento. Tale sommatoria avviene sulla base dell'intero importo delle voci, indipendentemente dalla quota di partecipazione della controllante nella controllata: tale metodo presuppone quindi l'adesione alla teoria dell'entità, in quanto il gruppo è visto come un'unica azienda, della quale il bilancio consolidato esprime la situazione patrimoniale, finanziaria ed il risultato economico.

Una volta operata la sommatoria delle voci omogenee, si pone il problema di eliminare le partecipazioni iscritte nel bilancio della controllante contro la corrispondente quota di patrimonio netto delle partecipate: tale operazione si rende necessaria in quanto, nell'ottica di predisporre il bilancio dell'unica azienda coincidente col gruppo, gli investimenti della holding nel capitale delle controllate sono da considerarsi come investimenti in divisioni interne all'impresa-gruppo, perciò né il valore delle partecipazioni, né quello della corrispondente quota di patrimonio netto debbono essere rappresentati nel bilancio consolidato.

Occorre quindi confrontare il valore della partecipazione con la quota di patrimonio netto della controllata da essa rappresentato: il primo problema da affrontare è la definizione della data da considerare per l'eliminazione dei valori. In riferimento a tale problema sono possibili due soluzioni:

- confronto in base al valore assunto dalle due grandezze al momento dell'acquisizione della partecipazione;
- confronto alla data della prima inclusione della partecipazione nel consolidamento.

La dottrina ed i principi contabili nazionali ed internazionali accordano la loro preferenza alla prima opzione, in quanto il valore della partecipazione è legato alla valutazione del capitale economico avvenuta in sede di acquisto della stessa; in più, è dal momento dell'acquisizione che gli effetti delle strategie dell'unitario soggetto economico hanno effetto sulla controllata, conseguentemente è da quel momento che essa influenza fattivamente la dinamica patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo.

Nonostante ciò, la Legge impone che il confronto avvenga in base ai valori assunti dalle grandezze in oggetto al momento del primo inserimento della partecipazione nel consolidamento, a ragione della maggiore semplicità tecnica dell'operazione, con la conseguente cancellazione dei

<sup>233</sup> Per approfondimenti sulla metodologia del consolidamento proporzionale e sulle valutazioni coi metodi del patrimonio netto e del costo si rimanda a FROLI M., *I metodi di consolidamento ed i criteri di valutazione delle partecipazioni*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, op. cit., pag. 94 e segg.

risultati economici degli esercizi chiusi fino a quella data, che sarebbero inclusi nella frazione di patrimonio netto da eliminare contro il valore della partecipazione, comportando la loro inclusione nel Conto Economico consolidato solo a partire dall'esercizio successivo a quello del loro primo consolidamento.

In seguito alla comparazione del valore della partecipazione e della corrispondente quota di patrimonio netto, possono emergere tre situazioni:

- i due valori coincidono;
- si determina una differenza positiva (valore partecipazione > frazione di patrimonio netto);
- si concretizza una differenza negativa (valore partecipazione < frazione di patrimonio netto).

Nel primo caso non sussistono particolari problemi, entrambi i valori vengono eliminati senza incidere sul bilancio consolidato.

Tuttavia, molto spesso dal confronto emerge un disallineamento tra i due valori: occorre prima di tutto verificare se tale differenza è legata alla riespressione a valori correnti degli elementi patrimoniali della partecipata. In caso di risposta affermativa, essi verranno inseriti nel bilancio consolidato ai loro nuovi valori, concorrendo in tale forma alla determinazione del reddito di periodo.

Qualora, tuttavia, la dissonanza tra i due valori non sia imputabile totalmente alla suddetta riespressione, si pone il problema del trattamento della differenza di consolidamento: secondo il Decreto Legislativo 127/91 essa può essere inserita tra le attività dello Stato Patrimoniale (tra le Immobilizzazioni immateriali) nella voce "Differenza da consolidamento" e ammortizzata secondo le regole proprie della voce "Avviamento" (ammortamento quinquennale o superiore, previa motivazione in Nota Integrativa, ma mai per un periodo eccedente quello di utilizzazione di tale elemento dell'attivo), oppure a diminuzione della "Riserva di consolidamento", presente nelle passività, all'interno della macroclasse "Patrimonio netto".

I principi contabili nazionali specificano che se la differenza è imputabile alle positive prospettive economico-redдитuali dell'azienda acquisita, allora essa è da inserire nella voce "Differenza da consolidamento".

Se, al contrario, la differenza è dovuta ad un cattivo affare, essa va portata a correzione della "Riserva di consolidamento" o inserita tra i costi del Conto Economico.

In presenza di differenza negativa, la Legge stabilisce che essa, se derivante da prospettive economico-redдитuali negative dell'impresa acquisita, venga inserita nella voce "Fondo di consolidamento per rischi ed oneri futuri" (all'interno della macroclasse B, "Fondi per rischi ed



oneri”), ed utilizzata per fronteggiare le previste perdite.

Qualora la differenza negativa sia imputabile ad un buon affare, essa va inserita nella voce “Riserva di consolidamento”.

In tema di differenze da consolidamento è interessante analizzare alcune difformità rispetto alla normativa italiana relative ai dettami dei principi contabili internazionali. Gli IAS/IFRS impongono, per il consolidamento delle partecipazioni in imprese controllate, il c.d. *purchase method*<sup>234</sup>, che prevede, come primo passaggio, la determinazione del costo della partecipazione acquisita. Successivamente, occorre identificare le attività, le passività e le passività potenziali dell’impresa acquisita, riesprimendole al loro fair value alla data di acquisizione della partecipazione. Da tale confronto possono emergere differenze positive o negative.

In presenza di differenza positiva, l’IFRS 3 ne impone la contabilizzazione, all’interno della voce “Avviamento”, tra le Attività non correnti dello Stato Patrimoniale. Occorre notare che tale voce non deve essere ammortizzata, ma deve annualmente essere valutata al costo ridotto delle perdite di valore, tramite la procedura di *impairment*; Si noti, in più, che i principi contabili internazionali non consentono l’inserimento della differenza positiva a correzione della “Riserva di consolidamento”: l’avviamento concorrerà alla formazione del reddito d’esercizio unicamente con le eventuali perdite di valore, iscritte a Conto Economico, emergenti dall’*impairment test*.

Ulteriori discrepanze tra disciplina nazionale ed internazionale si evidenziano in sede di trattamento della differenza negativa emergente tra costo d’acquisto e fair value delle attività, passività e passività potenziali acquisite (in particolar modo quando essa è frutto di un buon affare): secondo l’IFRS 3 essa deve essere inserita direttamente tra i proventi del Conto Economico.

Una volta sommate le diverse voci dei bilanci delle imprese inserite nell’area di consolidamento e trattate opportunamente le partecipazioni, occorre verificare la presenza di interessi di soci di minoranza, nell’ipotesi in cui le imprese consolidate non siano controllate al 100%.

In presenza di azionisti di minoranza occorrerà quindi determinare la quota di patrimonio netto di loro pertinenza, in base alla percentuale di partecipazione nel capitale delle imprese consolidate, così come sarà necessario definire la parte di risultato d’esercizio attribuibile agli stessi.

Tali quote verranno inserite in apposite voci di Stato Patrimoniale (“Capitale e riserve di terzi”) e di Conto Economico (“Utile/perdita dell’esercizio di pertinenza di terzi”).

In chiusura di argomento merita alcuni cenni la metodologia di **consolidamento proporzionale**: essa prevede, a differenza del consolidamento integrale, che la sommatoria dei valori promananti dagli Stati Patrimoniali e dai Conti Economici delle singole aziende avvenga non

<sup>234</sup> Per approfondimenti sul *purchase method* si veda PISONI P., BIANCONE P.P., BUSSO D., CISI M., *Il bilancio consolidato IAS/IFRS*, op. cit., pagg. 82 e segg.

per il loro importo totale, ma in base alla percentuale di partecipazione detenuta dalla controllante nell'affiliata.

Con tale metodo, quindi, vengono esclusi gli interessi dei soci di minoranza (infatti, applicando il consolidamento proporzionale, non vengono evidenziate le quote di patrimonio netto e risultato di esercizio di pertinenza di terzi), visti come soggetti estranei al gruppo, nel rispetto della teoria della proprietà che sottende il metodo stesso.

Il valore del capitale economico e del risultato di esercizio di gruppo non differisce da quello emergente dal consolidamento integrale, ma i valori componenti sono di importo ridotto, inficiando la reale situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo, specie in aggregati in cui la controllante ha un controllo quasi totalitario. Ulteriore problema deriva, all'atto pratico, dall'eliminazione di operazioni infragruppo tra aziende consolidate per percentuali diverse.

Il metodo proporzionale viene di norma utilizzato in presenza di consorzi o joint venture, in cui si ha un controllo congiunto con altre imprese sulla base di accordi (nella medesima fattispecie gli IAS/IFRS consentono la scelta tra metodo proporzionale e criterio del patrimonio netto).

Una volta illustrate le metodologie di consolidamento vere e proprie, si analizzando i criteri del patrimonio netto e del costo che, come già detto, non sono concettualmente assimilabili al metodo integrale e proporzionale: in questi ultimi due casi non vi è, infatti, l'integrazione dei valori presenti nei bilanci da consolidare, ma solamente la definizione dei valori delle partecipazioni presenti nel rendiconto consolidato.

Relativamente al criterio del **patrimonio netto**, esso consiste nella valutazione della partecipata in relazione alla quota di patrimonio netto detenuta dalla controllante; tale valore deve essere periodicamente corretto per tenere conto delle sue modifiche in aumento o in diminuzione, per effetto della gestione, in modo tale che esso determini, oltre al costo d'acquisto anche la quota di risultato che spetta alla controllante, per effetto delle operazioni realizzate con soggetti esterni al gruppo.

Il criterio del patrimonio netto, nel bilancio consolidato, deve essere utilizzato, secondo i dettami di Legge, per la valutazione delle imprese collegate e per le altre aziende escluse dal consolidamento.

Il criterio del **costo**, consistente nell'espone in bilancio le partecipazioni secondo il loro costo di acquisizione, viene utilizzato generalmente per le partecipazioni in imprese controllate che non rientrano nell'area di consolidamento: qualora esse risultino irrilevanti per la rappresentazione veritiera e corretta della situazione del gruppo, è possibile la scelta tra valutazione al costo d'acquisto e secondo il metodo del patrimonio netto.

Tabella 5.3. - *Integrazione dei valori di bilancio ed il trattamento delle partecipazioni*

<i>Decreto Legislativo 127/91</i>	<i>Principi contabili nazionali</i>	<i>Principi contabili internazionali</i>
<i>Data di riferimento per il confronto tra valore della partecipazione e corrispondente quota di Patrimonio Netto</i>		
• confronto alla data di prima inclusione della partecipazione nel consolidato.	• confronto nel momento dell'acquisizione della partecipazione.	• confronto nel momento dell'acquisizione della partecipazione.
<i>Trattamento della differenza di consolidamento POSITIVA (non attribuibile a specifici elementi patrimoniali)</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserimento del valore nella voce "Differenza da consolidamento", all'interno della Classe "Immobilizzazioni immateriali" dello Stato Patrimoniale, da ammortizzare secondo le regole valide per la voce "Avviamento";</li> <li>• inserimento del valore a correzione della voce "Riserva di consolidamento", all'interno della Classe "Altre riserve", nell'ambito della Macroclasse "Patrimonio Netto".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserimento del valore nella voce "Differenza da consolidamento", all'interno della Classe "Immobilizzazioni immateriali" dello Stato Patrimoniale, da ammortizzare secondo le regole valide per la voce "Avviamento", <i>se legata alle positive prospettive economico-redдитuali dell'azienda</i>;</li> <li>• inserimento del valore a correzione della voce "Riserva di consolidamento", all'interno della Classe "Altre riserve", nell'ambito della Macroclasse "Patrimonio Netto", oppure addebitata a Conto Economico, <i>se legata ad un "cattivo affare"</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserimento del valore nella voce "Avviamento", tra le "Attività Correnti", da sottoporre annualmente a impairment test (non deve essere sottoposto ad ammortamento);</li> </ul>
<i>Trattamento della differenza di consolidamento NEGATIVA (non attribuibile a specifici elementi patrimoniali)</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserimento del valore nella voce "Riserva di consolidamento", all'interno della Classe "Altre riserve", nell'ambito della Macroclasse "Patrimonio Netto", <i>se legata ad un "buon affare"</i>.</li> <li>• inserimento del valore nella voce "Fondo di consolidamento per rischi ed oneri futuri", nell'ambito della Macroclasse "Fondi per rischi ed oneri", <i>se legata alle negative prospettive economico-redдитuali dell'azienda</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserimento del valore nella voce "Riserva di consolidamento", all'interno della Classe "Altre riserve", nell'ambito della Macroclasse "Patrimonio Netto", <i>se legata ad un "buon affare"</i>.</li> <li>• inserimento del valore nella voce "Fondo di consolidamento per rischi ed oneri futuri", nell'ambito della Macroclasse "Fondi per rischi ed oneri", <i>se legata alle negative prospettive economico-redдитuali dell'azienda</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserimento tra i proventi del Conto Economico.</li> </ul>

Il bilancio consolidato, nell'ottica di rappresentare la situazione del gruppo inteso come unica azienda, deve necessariamente essere depurato dagli effetti delle operazioni che le singole imprese hanno posto in essere tra loro in corso d'anno. Tali unità economiche, pur essendo giuridicamente autonome, vengono considerate come filiali di un'unica grande azienda, della quale il bilancio consolidato definisce la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica, promanante da scambi con terze economie: affinché il bilancio non venga artificiosamente gonfiato da scambi che non hanno avuto esito con soggetti esterni al gruppo, occorre eliminare le operazioni infragruppo.

L'elisione deve quindi riguardare, secondo l'impostazione della Legge, dei principi contabili nazionali ed internazionali<sup>235</sup>:

- crediti e debiti infragruppo, sia commerciali che di finanziamento;
- costi e ricavi infragruppo;
- utili e perdite infragruppo su compravendita di prodotti e di cespiti;
- dividendi erogati all'interno del gruppo.

Le prime due tipologie di eliminazione non hanno influenza sul patrimonio netto e sul risultato

<sup>235</sup> Cfr. FROLI M., *L'eliminazione delle operazioni infragruppo*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, op. cit., pag. 147.

economico del gruppo, cosa che avviene, invece, per le ultime due.

Nel primo caso, infatti, si tratta di eliminare crediti e debiti legati allo scambio di beni e servizi, che generano posizioni creditorie e debitorie per le parti in causa; tali conti numerari, a livello di Stato Patrimoniale consolidato, finirebbero per elidersi indirettamente: tuttavia, per evitare artificiose sovrastime delle attività e passività del gruppo, essi devono essere reciprocamente cancellati.

Un discorso del tutto analogo vale per i costi e i ricavi relativi ai conti economici movimentati dalle succitate variazioni numerarie: anche tali elementi reddituali, pur compensandosi all'interno del Conto Economico, finirebbero per inficiare la rappresentazione del reale volume d'affari realizzato dal gruppo con terze economie, quindi essi devono essere adeguatamente eliminati.

Il Decreto Legislativo 127/91 consente di non eliminare i crediti/debiti e i costi/ricavi se il loro ammontare è irrilevante: tale possibilità è confermata anche dai principi contabili nazionali ed internazionali.

Maggiori problematiche sorgono in presenza di compravendite tra imprese del gruppo che hanno generato utili o perdite, non ancora concretizzate nei confronti di terze economie. Un esempio può essere la cessione di merci da una società A ad una società B ad un prezzo superiore al costo sostenuto da A per ottenere tali merci. Se esse, a fine esercizio, sono ancora in tutto o in parte nel magazzino di B, si ha la formazione di un utile interno, che non è ancora stato realizzato nei confronti di terzi: occorrerà quindi rettificare il valore delle rimanenze finali, riducendolo, con conseguente diminuzione dell'utile di esercizio<sup>236</sup>.

Altra situazione che genera peculiari utili interni è la distribuzione di dividendi all'interno del gruppo. Tale rettifica ha lo scopo di evitare che il risultato di una controllata incida due volte sul risultato consolidato, in un esercizio per competenza, in un altro per cassa. Conseguenza di ciò è la necessità di riclassificare gli utili distribuiti all'interno del patrimonio netto, tra le riserve di utili: tale dividendo, non essendo stato erogato all'esterno, è ancora disponibile (anche se presso un'unità diversa) per l'azienda-gruppo.

La Legge e i principi contabili nazionali consentono di non eliminare gli utili o le perdite interne se essi hanno ammontare irrilevante, se sono relativi a lavori in corso su ordinazione (commissionati da soggetti esterni al gruppo), se l'operazione è avvenuta alle normali condizioni di mercato e l'eliminazione comporterebbe costi sproporzionati rispetto ai costi globali di consolidamento.

Gli IAS/IFRS si dimostrano più rigidi della normativa nazionale in materia, infatti, secondo i

<sup>236</sup> Per approfondimenti ed esemplificazioni sul processo di eliminazione degli utili/perdite interni si consulti PISONI P., BUSSO D., *Il bilancio consolidato*, op. cit., pagg. 206 e segg..

principi contabili internazionali, è possibile derogare all'obbligo di eliminare utili e perdite infragruppo solamente se il loro ammontare è irrilevante.

Tabella 5.4. - *Eliminazione delle operazioni infragruppo*

<i>Decreto Legislativo 127/91</i>	<i>Principi contabili nazionali</i>	<i>Principi contabili internazionali</i>
<i>Eliminazione di crediti/debiti e di ricavi/costi</i>		
• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.	• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.	• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.
<i>Eliminazione di utili/perdite/dividendi</i>		
• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di valori legati a lavori in corso su ordinazione o ad operazioni avvenute a normali condizioni di mercato, la cui elisione comporterebbe costi sproporzionati rispetto ai costi globali di consolidamento.	• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di valori legati a lavori in corso su ordinazione o ad operazioni avvenute a normali condizioni di mercato, la cui elisione comporterebbe costi sproporzionati rispetto ai costi globali di consolidamento.	• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.

In chiusura di trattazione si presenta una tabella che riassume la principali fasi della redazione del bilancio consolidato.

Tabella 5.5. - *Le principali fasi della redazione del bilancio consolidato*

<b>Fase Preliminare</b>	
<b>A</b>	<b><i>Definizione dell'area di consolidamento</i></b>
A1	Definizione del concetto di controllo
<b>B</b>	<b><i>Armonizzazione dei bilanci delle singole società</i></b>
B1	Armonizzazione data di riferimento
B2	Armonizzazione schemi di bilancio
B3	Armonizzazione criteri di valutazione
<b>Fase Tecnica</b>	
<b>C</b>	<b><i>Integrazione dei valori di bilancio</i></b>
C1	Sommatoria delle attività e passività delle diverse società
C2	Sommatoria dei costi e ricavi delle diverse società
<b>D</b>	<b><i>Trattamento delle partecipazioni</i></b>
D1	Eliminazione delle partecipazioni contro la corrispondente quota di patrimonio netto
D2	Trattamento dell'eventuale differenza di consolidamento
<b>E</b>	<b><i>Eliminazione delle operazioni infragruppo</i></b>
E1	Eliminazione crediti e debiti infragruppo
E2	Eliminazione costi e ricavi infragruppo
E3	Eliminazione utili e perdite infragruppo
E4	Eliminazione dividendi erogati all'interno del gruppo

Come osservato in precedenza, in tema di bilancio consolidato la normativa nazionale ed i principi contabili internazionali presentano, in alcuni punti, notevoli differenze: si pensi, ad esempio, alla diversa definizione dell'area di consolidamento oppure alla differente disciplina delle

esenzioni in tema di eliminazione delle operazioni infragruppo.

Recentemente, con la Legge 25 Febbraio 2008, n. 34 (Legge Comunitaria 2007), il Governo è stato chiamato ad emanare i Decreti Legislativi volti a recepire nell'ordinamento italiano le direttive 65/01/CEE e 51/03/CEE; tali direttive, nella sostanza, mirano a conseguire un forte avvicinamento tra la normativa nazionale ed i principi contabili internazionali, a livello sia di bilancio d'esercizio sia di bilancio consolidato. Si profila quindi un deciso passo in avanti sul cammino di allineamento tra standard italiani ed internazionali, favorendo l'armonizzazione contabile e la comparabilità dell'informativa economico-finanziaria d'impresa a livello comunitario, fortemente supportata dall'Unione Europea.

In tale ottica, tuttavia, occorre osservare che già prima dell'emanazione della Legge Comunitaria 2007, lo standard setter italiano in materia contabile, l'OIC, aveva pubblicato due documenti (datati 25 Ottobre 2006 e 29 Marzo 2007); essi hanno il preciso scopo di formulare una proposta di allineamento tra l'ordinamento nazionale e gli IAS/IFRS, ai fini di realizzare il recepimento delle succitate direttive europee, salvaguardando parimenti alcuni principi cardine propri della dottrina italiana<sup>237</sup>.

Di seguito verranno trattati i lineamenti principali della proposta, laddove essa comporta sostanziali modifiche alla normativa italiana in tema di bilancio consolidato<sup>238</sup>.

La prima novità riguarda l'obbligo di redazione del bilancio consolidato: l'OIC precisa che anche le società di persone, qualora interamente possedute da società di capitali, debbano predisporre il rendiconto consolidato.

Altra importante innovazione riguarda l'area di consolidamento: l'OIC, pur confermando di fatto le previsioni dell'articolo 26 del Decreto Legislativo 127/91, integra lo stesso introducendo una specifica previsione per le cosiddette "società veicolo", ovvero imprese create per la realizzazione di uno scopo predefinito (ad esempio la cartolarizzazione di crediti): se la capogruppo gode della maggior parte dei benefici e sostiene la maggior parte degli oneri inerenti la loro attività, allora esse devono essere inserite nell'area di consolidamento, indipendentemente dalla quota detenuta dalla holding. Tale statuizione è legata al caso, non infrequente, di capogruppo che, mantenendo una frazione ridotta del patrimonio di tali "società veicolo", evitano l'obbligo di

<sup>237</sup> Si pensi, ad esempio, al trattamento maggiormente prudenziale riservato dall'ordinamento italiano all'avviamento (art. 2426 del Codice Civile), ovvero iscrizione al costo nelle immobilizzazioni immateriali e ammortamento in un periodo massimo di cinque anni (è possibile un ammortamento per un periodo superiore, con adeguata motivazione in Nota Integrativa), rispetto ai principi contabili internazionali (IFRS 3), che prevedono l'inserimento dello stesso al costo nelle attività non correnti, senza possibilità di ammortamento, ma con l'obbligo di sottoporlo almeno una volta all'anno ad impairment test (IAS 36).

<sup>238</sup> Per approfondimenti sulla proposta OIC per l'allineamento tra disciplina nazionale e principi contabili internazionali in materia di bilancio consolidato si veda CERIANI G., FRAZZA B., *La proposta dell'OIC per il recepimento delle direttive UE 65/2001 e 51/2003: il bilancio consolidato*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 1/2, 2009, Rirea, Roma, pagg. 35-46.

consolidamento; ciò, anche se le aziende in parola di fatto sono al loro completo servizio.

Le “società veicolo” rappresentano anche l’unica innovazione apportata alla legislazione vigente dalla proposta dell’OIC in materia di esclusione dall’area di consolidamento: se esse, pur essendo controllate dalla capogruppo, di fatto operano per conto di altre entità, non devono essere consolidate.

Relativamente ai documenti da predisporre, l’OIC propone la redazione, accanto allo Stato Patrimoniale, al Conto Economico ed alla Nota Integrativa, del Rendiconto Finanziario e del Prospetto delle variazioni delle voci di Patrimonio Netto, che diverrebbero così parti integranti del bilancio consolidato, come già avviene per i rendiconti realizzati seguendo gli IAS/IFRS.

Con riferimento a ciò che è stata definita precedentemente la “fase tecnica” di redazione del bilancio consolidato, si registra una rilevante novità inerente l’eliminazione delle partecipazioni: l’OIC sottolinea l’importanza di realizzare tale operazione considerando il valore assunto dalle attività e passività dell’azienda al momento dell’acquisizione del controllo della stessa, e non alla data della prima inclusione della partecipazione nel consolidamento, come stabilito dal Decreto Legislativo 127/91: tale previsione, come affermato in precedenza, è già presente anche nel principio contabile nazionale n. 17. A tale previsione si aggiunge una specifica disciplina per l’acquisizione del controllo, qualora essa avvenga in fasi successive: in questo caso devono essere considerati i valori assunti dagli elementi patrimoniali al momento dell’acquisto delle singole tranche di partecipazione.

Sempre in riferimento alle partecipazioni, l’OIC propone una diversa regolamentazione delle differenze di consolidamento emergenti dal confronto tra valore di carico delle stesse e relativa quota di patrimonio netto: in presenza di differenza positiva, non correlata agli elementi patrimoniali, essa dovrebbe essere imputata ad “Avviamento” o a Conto Economico: verrebbe meno, di conseguenza, la possibilità di inserire tale differenza a correzione della “Riserva da consolidamento”.

Da ultimo, è opportuno segnalare alcune possibili modifiche prospettate dallo standard setter italiano concernenti la valutazione delle partecipazioni in imprese non inserite nell’area di consolidamento: esse, secondo la vigente normativa, devono essere valutate secondo il criterio del patrimonio netto, con la possibilità di utilizzare il criterio del costo in presenza di partecipazioni di entità irrilevante. Nella proposta dell’OIC viene mantenuta tale statuizione, ma viene allargata la possibilità di ricorrere al criterio del costo anche in presenza di imprese controllate, ma escluse dal consolidamento. In più, le partecipazioni escluse in quanto destinate a successiva alienazione, dovrebbero essere valutate secondo i dettami dell’IFRS 5, ovvero al minore tra costo e valore di realizzo (o al minore tra valore del patrimonio presente nel consolidato e valore di realizzo, se la

partecipazione era stata precedentemente consolidata).

Infine, sempre in tema di valutazione, si segnala la proposta dell'OIC di inserire nel consolidato le società veicolo controllate secondo il criterio del costo.

La proposta dell'OIC, secondo quanto descritto nel presente paragrafo, appare un sicuro punto di riferimento per il legislatore, nella sua opera di ammodernamento della disciplina contabile vigente, sia per l'autorevolezza e la competenza del proponente, sia per l'attenzione al contesto italiano. La proposta dello standard setter italiano appare quindi di grande interesse nel cammino di armonizzazione contabile a livello internazionale, garantendo un passaggio graduale verso la disciplina dettata dagli IAS/IFRS, senza disconoscere numerosi principi cardine propri della dottrina aziendalistica italiana.

## ***5.2 Gli strumenti di programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali, in particolare il rendiconto ed il sistema degli indicatori***

La realtà dei gruppi privati, molto diffusi e fortemente influenti sulle economie dei Paesi avanzati, è da tempo oggetto di attenzione da parte degli studiosi di Economia Aziendale e degli operatori nazionali ed internazionali. Tali esperienze hanno consentito di delineare strumenti di programmazione e controllo ad oggi molto diffusi, nonché principi contabili che guidino verso la realizzazione di un importante documento di consuntivazione della gestione di gruppo: il bilancio consolidato.

I gruppi pubblici, specialmente nel nostro Paese, sono un fenomeno recente, di conseguenza la produzione della dottrina sul tema non è paragonabile a quella che si individua nell'ambito delle aggregazioni private.

Nonostante ciò, anche nei gruppi pubblici, la definizione di un'efficace attività di programmazione e controllo non può prescindere dall'individuazione di idonei strumenti tramite i quali veicolare le informazioni necessarie all'attuazione della funzione di indirizzo della holding.

Proprio per questo l'attenzione della dottrina si è soffermata su alcuni strumenti, in grado di superare i limiti di quelli tradizionalmente utilizzati dalle amministrazioni territoriali per indirizzare e controllare l'operato delle proprie consociate; il BPA, il Contratto di Servizio, la nomina degli amministratori o i singoli bilanci delle diverse consociate mostrano tutti evidenti limiti se utilizzati, da soli o anche congiuntamente, come strumenti di governance sul gruppo locale.

La dottrina ha quindi individuato nuovi strumenti, ritenuti maggiormente in linea con le nuove esigenze dell'ente locale-holding: il bilancio consolidato ed il sistema degli indicatori.



La successiva trattazione si focalizzerà su tali strumenti, mettendo in luce sia il contributo degli studi economico aziendali, sia la prospettiva (per il bilancio consolidato) dei principi contabili per il settore pubblico.

### 5.2.1 *Il bilancio consolidato*

Il nuovo ruolo di holding giocato dall'ente locale richiede, oltre alla capacità di definire precise strategie politiche, la possibilità di verificare l'andamento della gestione, globalmente considerata, e il raggiungimento degli obiettivi assegnati alle diverse unità organizzative. Ad oggi appare particolarmente sentita l'assenza di uno strumento che consenta di raggiungere tali finalità, ovvero che mostri i risultati ottenuti nel corso dell'esercizio da parte dell'aggregazione, foriero di informazioni essenziali per la programmazione ed il controllo.

Accanto a tale esigenza sostanziale, ve n'è anche una di tipo formale: in virtù del processo di esternalizzazione tutt'ora in atto, il bilancio dell'ente locale non è più in grado di comprendere l'intera attività svolta dall'amministrazione territoriale: si configura quindi una violazione del postulato dell'universalità<sup>239</sup>.

Il rendiconto consolidato consente alla holding, ed ai suoi diversi utilizzatori, di avere un quadro completo su tutte le aree di intervento dell'ente locale, ricomprendendo nel sistema di bilancio importanti valori che ne sarebbero altrimenti esclusi, trovando posto nei soli bilanci d'esercizio delle consociate<sup>240</sup>.

Il bilancio consolidato è quindi di sicuro interesse per l'ente locale, più precisamente esso diviene strumento rilevante specialmente per la struttura chiamata a gestire i rapporti con le aziende

<sup>239</sup> I postulati del sistema di bilancio sono stabiliti dall'articolo 163 del TUEL e sono:

- *Unità*, il bilancio ed il rendiconto dell'ente devono essere unitari, così come l'ente stesso è entità giuridica unitaria. Il complesso delle entrate finanzia il complesso delle spese.
- *Annualità*, i documenti del sistema di bilancio hanno orizzonte temporale annuale e si riferiscono ad un periodo coincidente con l'anno solare.
- *Universalità*, il sistema di bilancio deve comprendere tutte le operazioni, ed i relativi valori economici, finanziari e patrimoniali, riconducibili all'ente locale.
- *Integrità*, è vietato fare compensazioni di partite.
- *Veridicità ed Attendibilità*, le informazioni del sistema di bilancio devono essere esenti da gravi errori o pregiudizi, in modo da fornire un quadro fedele della realtà rappresentata.
- *Pareggio finanziario*, il BPA deve essere deliberato in pareggio.
- *Pubblicità*, i documenti che compongono il sistema di bilancio devono essere resi noti ai cittadini ed agli organismi di partecipazione.

<sup>240</sup> Ad evidenza, Pozzoli afferma che l'attuale sistema di bilancio delle amministrazioni territoriali "rappresenta solo una porzione, e spesso nemmeno la principale, del gruppo ente locale e non permette di dare un giudizio sull'operato del sindaco e della direzione dell'ente". Cfr POZZOLI S., *Il bilancio consolidato per gli enti locali secondo il principio contabile dell'osservatorio*, Inserto di Azienditalia, n. 6, 2009, IPSOA, Milano, pag. XXIII. Anche Grossi sottolinea l'inadeguatezza del BPA quale strumento per rappresentare fedelmente l'intera attività dell'ente locale, laddove afferma che "As a result of these decentralized entities, traditional annual reports now disclose a partial view of the economic and financial activities carried out by local government. [...] As a consequence, financial impacts of decentralized activities are not always disclosed to all internal and external users". Cfr. GROSSI G., *New development: consolidated financial reporting as a stimulus for change in Italian local government*, Public money and management, volume n. 29, issue n. 4, Blackwell, Oxford, 2009, pagg. 261-264.

di gestione: come si ricorderà, proprio tale organo ha compiti rilevanti in tema di controllo gestionale di gruppo. Per poter svolgere al meglio la succitata funzione appare essenziale poter contare su di un documento che consente prima di tutto di rappresentare il patrimonio dell'aggregazione ed il relativo reddito prodotto.

Ancora, esso, specialmente dopo un'opportuna riclassificazione, permette di verificare la composizione degli impieghi e delle fonti del gruppo, nonché la solidità, la solvibilità e la redditività dello stesso<sup>241</sup>, fornendo informazioni utili circa il contributo di ogni azienda al conseguimento dei risultati globali.

Le informazioni ottenibili dal bilancio consolidato, opportunamente sintetizzate, a cura della struttura di raccordo con le consociate, sono di sicura utilità anche per gli organi politici, dato che esse potranno evidenziare opportunità per una redistribuzione delle risorse o la necessità di acquisire nuovi fattori produttivi; ancora, tali informazioni permettono, più in generale, di conoscere lo stato di salute dell'aggregato (mettendo in luce, ad esempio, la necessità di dismettere partecipazioni poco redditizie o di scarso impatto sociale) e di individuare nuovi interventi a sostegno della collettività.

Il bilancio consolidato, accanto alla già citata funzione gestionale, è anche importante strumento di accountability<sup>242</sup>: esso infatti, abbracciando l'intera attività dell'ente e non solo una parte come ormai avviene per il BPA, consente di far conoscere ai cittadini l'utilizzo delle risorse da essi fornite, nonché di confrontare i benefici provenienti dalla fruizione dei servizi con i sacrifici imposti per poter godere degli stessi.

Occorre precisare che il bilancio consolidato è strumento altamente tecnico, la cui lettura è complessa per gli stessi "addetti ai lavori": è quindi difficile credere che i cittadini siano in grado di

<sup>241</sup> Per approfondimenti sulle informazioni ottenibili dall'analisi di bilancio si consultino, in particolare, CODA V., BRUNETTI G., BERGAMIN BARBATO M., *Indici di bilancio e flussi finanziari. Strumenti per l'analisi della gestione*, Etas, Milano, 1974; CARAMIELLO C., DI LAZZARO F., FIORI G., *Indici di bilancio*, op. cit.; SPANO A., *Lineamenti di analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano, 2002; PODDIGHE F. (a cura di), *Analisi di bilancio per indici. Aspetti operativi*, Cedam, Padova, 2004.

<sup>242</sup> Roberts e Scapens definiscono l'accountability come "the giving and demanding of reasons for conduct". Cfr. ROBERTS J., SCAPENS R., *Accounting systems and systems of accountability*, Accounting, organizations and society, volume n. 10, issue n. 4, Elsevier, Amsterdam, 1985, pag. 447. Sul tema dell'accountability in campo pubblico appare interessante la definizione, da parte di Stewart, della "scala dell'accountability". I gradini della stessa sono dati, partendo dal basso, da informazioni su:

- "probity and legality", ovvero circa la dimostrazione dell'uso delle risorse pubbliche, che deve avvenire nel rispetto della legge e senza discriminazioni tra gli stakeholder;
- "process accountability", cioè sulle modalità con cui l'azienda trasforma i propri input in output;
- "performance accountability", ovvero circa la performance attuale e prospettica dell'ente, in relazione agli obiettivi programmati;
- "policy and programme accountability", cioè sui risultati ad ampio raggio delle politiche poste in essere.

I gradini rappresentano quindi livelli successivi di accountability, e in quanto tali non è possibile passare allo step successivo senza aver acquisito il precedente. Per approfondimenti si consulti STEWART J., *The role of information in public accountability*, in HOPWOOD A., TOMKINS C., *Issues in public sector accounting*, Philip Allan, London, 1984, pagg. 13-34. Sul tema dell'accountability nella P.A. italiana si veda PEZZANI F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003.

coglierne appieno la significatività. Il documento in oggetto dovrebbe, quindi, essere utilizzato per fornire alcuni dati attendibili tramite forme di comunicazione più semplici ed immediate come il bilancio sociale: esso, con le informazioni promananti dal consolidato, potrebbe essere realmente in grado di comunicare ai cittadini l'intera azione svolta in loro favore dall'ente locale, in via diretta (ad oggi prevalente nei bilanci sociali) ed indiretta. L'amministrazione potrebbe così rendere nota non solo la qualità dei servizi prodotti, ma anche le azioni di controllo e tutela delle diverse categorie di stakeholder realizzate<sup>243</sup>.

Nonostante le considerazioni appena svolte, che sottolineano l'importanza dello strumento per gli enti locali, alla luce del loro nuovo ruolo sul palcoscenico locale, si deve precisare che il bilancio consolidato, ad oggi, non è un documento obbligatorio per le amministrazioni territoriali. È possibile rinvenire nel TUEL alcuni timidi accenni ad esso, laddove l'articolo 152 afferma che *“il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi”*. Si ha quindi un generico riferimento ai “risultati globali”, e non vi è una chiara esplicitazione dei mezzi tramite i quali dar conto di tali risultati (Stato Patrimoniale consolidato e Conto Economico consolidato), lasciando agli enti locali la libertà di scegliere gli strumenti ritenuti più opportuni (spesso ciò è sfociato nella totale assenza di documenti realmente utili in tal senso).

Ancora, il TUEL afferma, all'articolo 230, che *“il regolamento di contabilità può prevedere la redazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività interne ed esterne”*: tale affermazione sconta l'approssimazione legata ad un documento unicamente patrimoniale, che non consente alcuna visualizzazione delle cause reddituali dei risultati conseguiti dal gruppo. In più, la redazione dello strumento in oggetto è lasciata alla buona volontà degli enti locali, non essendo obbligatorio.

L'attuale panorama normativo italiano, nei fatti, non prevede riferimenti precisi al bilancio consolidato, né in termini di sua obbligatorietà, né relativamente ai suoi contenuti ed alle metodologie per la sua redazione: si pone quindi il problema, per le amministrazioni che volessero adottare tale strumento, di trovare una fonte adeguatamente autorevole cui far riferimento.

<sup>243</sup> Sul tema della misurazione della performance e del reporting negli enti locali, Grossi e Mussari individuano tre aree di performance: General results area, nella quale si inseriscono i soli risultati raggiunti dall'ente locale; Group results area, della quale fanno parte le performance conseguite dall'amministrazione territoriale e dalle aziende ad esso legate da rapporti proprietari e/o finanziari; Global results area, nella quale vengono considerati anche i risultati delle aziende di gestione di servizi pubblici locali legate all'ente locale da soli rapporti contrattuali. In tale contesto, la prima area vede l'applicazione dei consueti strumenti propri dell'ente locale (es. rendiconto), mentre la seconda trova nel bilancio consolidato la sede per la definizione dei risultati raggiunti dal gruppo pubblico locale. Infine, la performance dell'ultima area andrebbe rendicontata con strumenti quali il bilancio sociale o il report del programma di mandato. Per approfondimenti si veda GROSSI G., MUSSARI R., *Effects of outsourcing on performance measurement and reporting: the experience of Italian local governments*, Public budgeting & finance, volume n. 28, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 22-38.

Le fonti attualmente disponibili sono due: i principi contabili internazionali per il settore pubblico (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS<sup>244</sup>) ed il Principio Contabile 4 (PCEL 4) predisposto dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali<sup>245</sup>. I due riferimenti hanno numerosi punti di contatto, ma la disciplina operata dagli IPSAS appare più completa e organica (tali principi sono costantemente sottoposti a verifiche migliorative), mentre il PCEL 4 sconta, ancora, la sua natura di “work in progress”.

Visto il vuoto normativo in materia, appare opportuna una trattazione circa i dettami di tali standard contabili, contestualizzando le osservazioni poste in essere precedentemente alla realtà degli enti locali.

Gli IPSAS, e più precisamente l'IPSAS 6, stabiliscono l'obbligo di redazione del bilancio consolidato per le “entità del settore pubblico”, ovvero, nel caso italiano, lo Stato, le regioni, gli enti locali, nonché le relative entità governative, qualora esse controllino almeno un’“impresa a controllo pubblico”.

Tali “imprese a controllo pubblico” sono definite dall'IPSAS 1 e sono quelle aziende che:

- sono dotate di personalità giuridica;
- hanno indipendenza finanziaria e gestionale per poter svolgere attività d'impresa
- vendono beni e servizi ad altre entità economiche al fine di conseguirne un utile o comunque una piena copertura dei costi;
- la loro sopravvivenza non è legata al trasferimento di fondi pubblici;
- sono controllate da un'entità economica del settore pubblico.

È bene precisare che le “imprese a controllo pubblico”, le cui caratteristiche sono possedute da entità quali società di capitali o aziende speciali, in realtà non sono tenute a redigere il proprio bilancio secondo gli IPSAS, ma sono chiamate ad applicare gli IAS/IFRS.

L'IPSAS 6 consente l'esenzione dalla redazione del consolidato se e solo se la controllante:

<sup>244</sup> Ad oggi sono stati emanati ben 26 IPSAS, a cura della International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB, già Public Sector Committee, PSC), nata in seno all'International Federation of Accountants (IFAC). L'IFAC è nata nel 1977 ed è composta da 157 esperti contabili, operanti in 123 nazioni. “The mission of the International Federation of Accountants (IFAC), as set out in its constitution, is to serve the public interest, strengthen the accountancy profession worldwide and contribute to the development of strong international economies by establishing and promoting adherence to high quality professional standards, furthering the international convergence of such standards, and speaking out on public interest issues where the profession's expertise is most relevant”. Fonte: INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, *Handbook of international public sector accounting pronouncements*, 2009, pag. 16, dal sito [www.ifac.org](http://www.ifac.org). Per approfondimenti sul tema dei principi contabili internazionali per il settore pubblico si veda ZAMBON S. (a cura di), *I principi contabili per le pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

<sup>245</sup> Si ricorda che, ad oggi, i principi contabili già emanati dall'Osservatorio sono tre, il quarto, inerente il bilancio consolidato, è stato redatto sotto forma di proposta ma non ancora approvato alla data del presente lavoro. In altri Paesi esistono da tempo specifici principi contabili che guidano lo Stato o i livelli di governo decentrati nella redazione del bilancio consolidato. Tali Paesi sono Svezia, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Canada, Nuova Zelanda ed Australia. Per approfondimenti si consulti GROSSI G., PEPE F., *Consolidation in the public sector: a cross country comparison*, Public money and management, volume n. 29, issue n. 4, Blackwell, Oxford, 2009, pagg. 251-256.

- sia a sua volta controllata al 100% da un'altra entità e non esistono utilizzatori per le informazioni presentate nell'eventuale consolidato oppure qualora le esigenze di tali utilizzatori siano soddisfatte dal consolidato della controllante;
- sia parzialmente controllata da un'altra entità ed i proprietari di minoranza sono stati informati, senza che questi abbiano obiettato alcunché, che l'azienda non intende redigere il consolidato;
- non abbia emesso titoli quotati o non sia in procinto di farlo;
- la controllante principale o qualunque controllante intermedia presenta un bilancio consolidato secondo i dettami degli IPSAS.

Il PCEL 4 parla esplicitamente di gruppo pubblico locale, definito come “*un insieme di aziende comprendenti l'ente locale controllante e qualsiasi eventuale controllata*”: si evince quindi che il principio si applica agli enti locali che controllano almeno un'azienda. Il principio, applicandosi unicamente alle amministrazioni territoriali, in via per altro facoltativa, non può chiaramente prevedere esenzioni dall'obbligo di redazione del documento.

Relativamente ai documenti che compongono il bilancio consolidato, gli IPSAS richiedono la presenza (IPSAS 1) di uno Stato Patrimoniale, di un Conto Economico, di un rendiconto finanziario e di un prospetto delle variazioni del patrimonio netto<sup>246</sup>; tali documenti devono essere corredati da apposite note esplicative delle voci presentate in bilancio e dei criteri contabili utilizzati.

I documenti che compongono il bilancio consolidato ai sensi del PCEL 4 sono quelli stabiliti dal Decreto Legislativo 127/91, ovvero Stato Patrimoniale, Conto Economico e Nota Integrativa, corredati da una Relazione sulla Gestione redatta dagli amministratori.

Di grandissima rilevanza è il tema dell'individuazione dell'area di consolidamento: qui tra IPSAS e PCEL 4 sussistono alcune differenze. I principi contabili internazionali per il settore pubblico intendono il controllo, condizione essenziale per l'inserimento di un'azienda nell'area di consolidamento, come “*il potere di determinare le politiche finanziarie e gestionali di un'entità, al fine di ottenere benefici dalle sue attività*”: si tratta di una definizione che non si discosta da quella offerta dallo IAS 27.

Coerentemente con la succitata definizione, l'IPSAS 6 individua la presenza del controllo nel momento in cui sussistano condizioni di potere (potestà di determinare le politiche finanziarie e gestionali di un'altra entità) e condizioni di beneficio (capacità di beneficiare dell'attività svolta da un'altra azienda).

In particolare, si presume l'esistenza del controllo se sussistono almeno una condizione di

<sup>246</sup> L'IPSAS 1 impone, qualora l'entità abbia reso pubblico il budget da essa redatto, di accludere al bilancio anche un raffronto tra il budget ed il suo consuntivo, tramite uno specifico prospetto o un'apposita colonna nei documenti succitati.

potere ed una di beneficio, tra quelle elencate dall'IPSAS 6, a meno che non sia evidente che tale controllo è esercitato da un'altra impresa.

Le condizioni di controllo sussistono nel momento in cui un'entità:

- detiene, direttamente o indirettamente, la maggioranza dei voti esercitabili nell'altra azienda;
- ha il potere, garantito dalla Legge, di nominare o rimuovere dall'incarico la maggioranza dei membri dell'organo di governo dell'altra azienda;
- ha il potere di esercitare o regolare l'esercizio della maggioranza dei voti dell'assemblea dell'altra entità;
- ha il potere di esercitare o regolare l'esercizio della maggioranza dei voti nell'organo di governo dell'altra azienda.

Le condizioni di beneficio sorgono se un'entità:

- ha il potere di liquidare l'altra azienda, ottenendo un significativo livello di benefici economici residui o dovendo sostenere obbligazioni rilevanti;
- può ottenere la ripartizione delle attività e/o può doversi far garante delle obbligazioni assunte dall'altra entità.

In assenza delle succitate condizioni, l'IPSAS 6 elenca alcune fattispecie che, se verificate, rappresentano forti indizi circa la presenza di controllo di un'azienda sull'altra. In particolare, si hanno indicatori dell'esistenza di potere se:

- un'entità detiene il diritto di veto sulle operazioni e sul budget dell'altra azienda;
- un'azienda può esercitare un veto, annullare o modificare le decisioni dell'organo di governo dell'altra entità;
- un'entità ha la possibilità di approvare l'assunzione, la nuova collocazione e la rimozione del personale di responsabilità dell'altra azienda;
- il mandato dell'altra azienda è stabilito o limitato dalla Legge;
- un'azienda detiene la golden share o uno strumento equivalente che le consente di determinare le politiche finanziarie e gestionali dell'altra entità<sup>247</sup>.

Infine, il principio stabilisce la presenza di indicatori dell'esistenza di beneficio qualora un'entità:

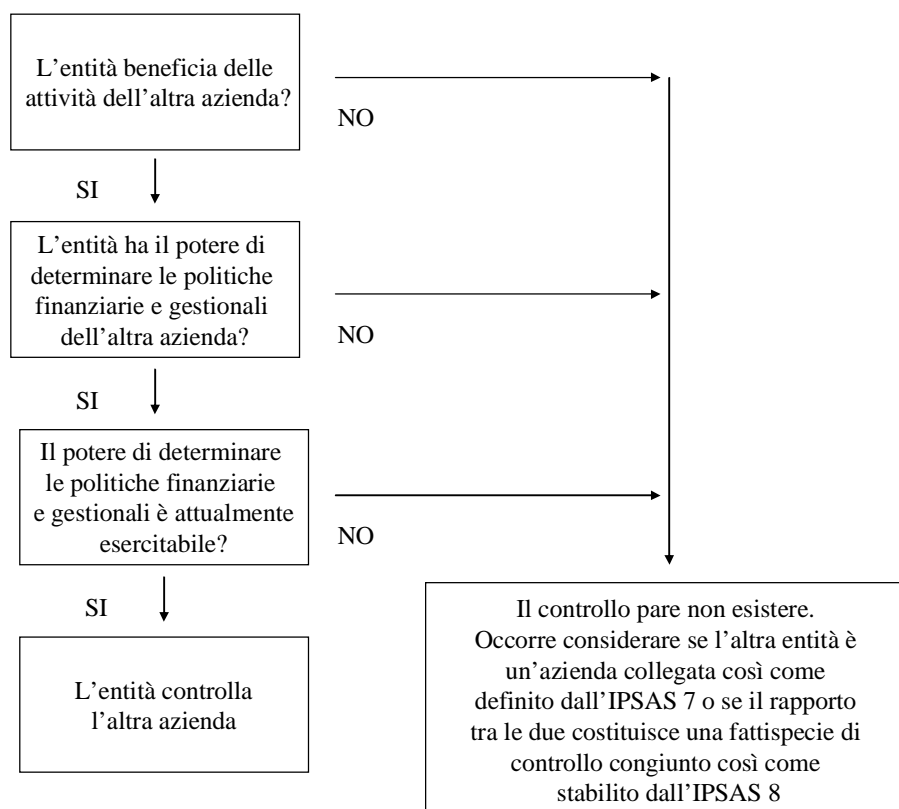
- detenga partecipazioni dirette o indirette nel attivo netto/patrimonio netto dell'altra azienda con diritto di accesso allo stesso;
- abbia diritto ad un significativo livello di attivo netto/patrimonio netto dell'altra entità in

<sup>247</sup> La golden share è una particolare tipologia di azioni che garantisce ai possessori specifici poteri o diritti generalmente superiori a quelli attribuiti normalmente agli altri azionisti o ai rappresentanti dell'organo di governo.

caso di liquidazione o operazione di distribuzione diversa dalla liquidazione;

- possa indirizzare l'altra azienda al fine di cooperare con essa per ottenere i propri obiettivi;
- abbia il compito di far fronte alle passività residue dell'altra entità.

Figura 5.1. - *La determinazione dell'esistenza del controllo ai sensi dell'IPSAS 6*



Si osserva quindi che gli IPSAS, preso atto dell'eterogeneità dei soggetti operanti nell'ambito della pubblica amministrazione, non richiede necessariamente, come invece impone il Decreto Legislativo 127/91, la presenza di legami partecipativi tra controllante e consociata. Ciò che conta è la presenza di un potere effettivamente esercitabile, che sia garantito dalla legislazione vigente o da accordi formali (non sussiste la fattispecie dell'esercitabilità del controllo qualora esso, per divenire effettivo, richieda una modifica della Legge o una rinegoziazione degli accordi).

Da quanto affermato deriva che non è necessario, ai fini del controllo, che la holding debba intervenire giorno per giorno nelle politiche gestionali della consociata, né che la potestà debba essere di fatto esercitata: l'IPSAS 6, al riguardo, porta l'esempio di una "impresa a controllo pubblico" che agisce nel settore ferroviario. Il Governo ha la possibilità di nominare o rimuovere la maggioranza dei membri dell'organo direttivo dall'azienda e beneficia dei dividendi pagati dall'entità. Tuttavia, lo stesso non ha mai sollevato dall'incarico uno o più amministratori e sarebbe

riluttante a farlo a causa dell'impatto sfavorevole sull'elettorato, legato agli interventi sull'impresa del precedente Governo.

In tale situazione, pur non essendo effettivamente esercitato, il controllo esiste in quanto sussistono le condizioni di potere e beneficio indicate dall'IPSAS 6: l'azienda in oggetto deve essere necessariamente inclusa nell'area di consolidamento.

D'altra parte, il potere di indirizzo deve essere sempre accompagnato dalla presenza di connessi benefici, e viceversa: così non si può parlare di controllo, ad esempio, nella relazione tra il soggetto che concede un prestito e colui che lo riceve.

L'area di consolidamento dovrebbe, quindi, includere tutte le aziende controllate dalla holding, secondo i canoni precedentemente descritti: è tuttavia possibile escludere da tale area un'entità qualora essa sia controllata unicamente per scopi speculativi e sia destinata di conseguenza ad essere alienata in un futuro prossimo. L'IPSAS 6 precisa, tuttavia, che tale facoltà è esercitabile unicamente se l'entità sarà venduta entro dodici mesi dalla data di acquisizione e se il management della controllante sta attivamente cercando un compratore. Le partecipazioni che rispondono a questi canoni devono essere trattate come strumenti finanziari.

Occorre osservare, tuttavia, che dalla lettura dell'IPSAS 1 emerge un'ulteriore fattispecie di esclusione: possono non essere inserite nell'area di consolidamento le aziende irrilevanti, ovvero quelle entità la cui inclusione non farebbe variare le decisioni degli utilizzatori del bilancio, prese sulla base di tale documento. Anche per gli IPSAS, come per gli IAS/IFRS, la rilevanza è *conditio sine qua* non per l'inserimento di un'informazione in bilancio.

Da notare, infine, che l'attuale IPSAS 6 non consente, come invece avveniva per la versione approvata nel Maggio del 2000<sup>248</sup>, l'esclusione per le aziende che operano in presenza di severe e durature restrizioni che non consentono alla controllante di beneficiare delle sue attività.

Il PCEL 4 appare molto più vicino ai dettami dell'IPSAS 6 piuttosto che alla normativa dettata dal Decreto Legislativo 127/91: secondo il principio oggetto di analisi, infatti, devono essere incluse nel consolidato tutte le aziende controllate dall'ente locale, indipendentemente dalla loro forma giuridica. Sono quindi soggette al consolidamento anche le aziende speciali, e gli altri organismi per i quali sussiste la fattispecie del controllo, indipendentemente, quindi, dalla presenza di un nesso partecipativo vero e proprio.

Occorre osservare che, nel panorama italiano sorto dopo gli interventi normativi sul tema dei servizi pubblici locali, si è assistito alla comparsa di diversi soggetti, legati da eterogenei rapporti con l'ente locale, che operano nel suddetto campo. Al fine di includere solo le aziende realmente controllate, il PCEL 4 suggerisce di dar vita, preliminarmente ad ogni operazione di

<sup>248</sup> La nuova versione dell'IPSAS 6 è entrata in vigore nel Gennaio 2008.



consolidamento, ad uno studio delle relazioni che intercorrono tra l'amministrazione e le aziende terze, per poter definire in modo chiaro i rapporti giuridici ed economico-finanziari che si sono creati tra le stesse; per poter svolgere tale operazione occorre far riferimento a documenti quali patti parasociali, Contratti di Servizio e bilanci. Sarà così possibile individuare, nell'universo delle aziende di gestione, quelle effettivamente sottoposte a controllo, influenza notevole o controllo congiunto da parte dell'ente locale, ovvero quei soggetti nei confronti dei quali l'amministrazione ha la potestà di indirizzarne la politica di gestione in vista del perseguimento di una strategia comune.

Il PCEL 4 richiede, ai fini dell'esistenza del controllo, la presenza di condizioni che qualificano l'esistenza di potere o l'esistenza di rischi e benefici (in assenza di chiare prove che il controllo sia detenuto da un'altra entità).

Il primo si intende presente qualora l'ente locale:

- detenga, direttamente o indirettamente, la maggioranza dei voti esercitabili nell'altra entità;
- abbia il potere, assegnato o esercitato all'interno della normativa di riferimento, di nominare o rimuovere la maggioranza dei membri dell'organo di governo dell'altra azienda;
- possa esercitare la maggioranza dei voti nelle sedute dell'organo di governo dell'altra entità.

L'ente locale sostiene i rischi e gode dei benefici dall'esercizio dell'attività di un'azienda qualora, pur senza avere la possibilità di nominare la maggioranza degli amministratori ed in assenza di legami partecipativi:

- abbia la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi della stessa;
- l'andamento della stessa abbia riflessi positivi o negativi sulla comunità amministrata e sul bilancio dell'ente.

Il concetto di controllo, quindi, appare più ampio nel PCEL 4 piuttosto che negli IPSAS, in quanto basta la presenza di uno solo dei succitati presupposti per individuare la presenza di una azienda controllata (si ricorda che i principi contabili internazionali per il settore pubblico richiedevano almeno una condizione di potere ed una di beneficio). Nella realtà italiana, sicuramente complessa e caratterizzata dalla presenza di soggetti operanti in diversi campi, appare opportuno inserire nell'area di consolidamento aziende non partecipate direttamente, ma la cui attività influenza la gestione dell'ente o l'immagine dello stesso presso la cittadinanza.

Tuttavia, sicuramente più complesso sarà capire in quale modo l'amministrazione possa indirizzare, secondo strategie unitarie, soggetti indipendenti la cui attività ha ricaduta sul territorio:

in senso lato anche l'andamento di un'impresa chimica privata induce effetti sul bilancio di un ente locale (maggiori o minori imposte) e produce effetti positivi (maggiore occupazione) e negativi (inquinamento) sulla collettività: non per questo pare individuabile la presenza di un controllo.

Infine, il PCEL 4 non individua precise fattispecie per l'esclusione di aziende dall'area di consolidamento, limitandosi a imporre l'inclusione anche di quelle che svolgono attività dissimile a quella svolta dalle altre entità dell'aggregazione. Tale accorgimento appare opportuno in una realtà come quella del gruppo pubblico locale, in cui non è agevole individuare l'attività principale in ragione della sua vocazione universalistica<sup>249</sup>. Circa le fattispecie per l'esclusione, è possibile far riferimento a quanto stabilito dal Decreto Legislativo 127/91, già analizzato nel corso del secondo capitolo.

Tabella 5.6. - *Definizione dell'area di consolidamento*

<i>Principi contabili internazionali per il settore pubblico</i>	<i>Principi contabili nazionali per gli enti locali</i>
<i>Obbligo di inclusione</i>	
Presenza di almeno una condizione di potere e di una condizione di beneficio; <b>POTERE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• detenzione, diretta o indiretta, della maggioranza dei voti esercitabili nell'altra azienda;</li> <li>• potere, garantito dalla Legge, di nominare o rimuovere dall'incarico la maggioranza dei membri dell'organo di governo dell'altra azienda;</li> <li>• potere di esercitare o regolare l'esercizio della maggioranza dei voti dell'assemblea dell'altra entità;</li> <li>• potere di esercitare o regolare l'esercizio della maggioranza dei voti nell'organo di governo dell'altra azienda.</li> </ul> <b>BENEFICIO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• potere di liquidare l'altra azienda, ottenendo un significativo livello di benefici economici residui o dovendo sostenere obbligazioni rilevanti;</li> <li>• possibilità di ottenere la ripartizione delle attività e/o obbligo di farsi garante delle obbligazioni assunte dall'altra entità.</li> </ul>	Presenza di almeno una condizione di potere o una condizione di rischi e benefici; <b>POTERE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• detenzione, diretta o indiretta, della maggioranza dei voti esercitabili nell'altra entità;</li> <li>• potere, assegnato o esercitato all'interno della normativa di riferimento, di nominare o rimuovere la maggioranza dei membri dell'organo di governo dell'altra azienda;</li> <li>• potere di esercitare la maggioranza dei voti nelle sedute dell'organo di governo dell'altra entità.</li> </ul> <b>RISCHI E BENEFICI</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• responsabilità del raggiungimento degli obiettivi dell'entità;</li> <li>• andamento dell'entità portatore di riflessi positivi o negativi sulla comunità amministrata e sul bilancio dell'ente.</li> </ul>
<i>Fattispecie per l'esclusione (ad esclusione della perdita del controllo)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• irrilevanza della controllata;</li> <li>• partecipazioni destinate all'alienazione.</li> </ul>	Richiamo al Decreto Legislativo 127/91 <ul style="list-style-type: none"> <li>• irrilevanza della controllata;</li> <li>• limitazione nei diritti della controllante;</li> <li>• impossibilità di ottenere le informazioni;</li> <li>• partecipazioni destinate all'alienazione.</li> </ul>

Una volta definita l'area di consolidamento occorre dar vita ad un'adeguata omogeneizzazione

<sup>249</sup> Si precisa che la presenza di aziende svolgenti attività fortemente eterogenea tra loro inficia inevitabilmente l'attendibilità del bilancio consolidato e la sua attitudine a delineare la solidità patrimoniale e la redditività del gruppo. Sul tema Pozzoli si chiede: "e se esistessero delle controllate davvero eterogenee? Può capitare, ma la normativa lo vieta: si pensi alla norma, prevista dai commi 27 e seguenti dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008, sul divieto di costituire o mantenere società che non siano strettamente necessarie alla realizzazione delle finalità istituzionali del comune o della provincia. Nel bilancio consolidato, quindi, dovranno rientrare (ed ho visto comuni essere proprietari di scuole di ballo...) e sarà l'amministrazione a spiegare quale sia il motivo dell'investimento, assumendosene la responsabilità". Cfr. POZZOLI S., *Il bilancio consolidato per gli enti locali secondo il principio contabile dell'osservatorio*, op. cit., pag. XXVI.

dei dati che verranno utilizzati per la produzione del documento finale.

Innanzitutto, è necessario che i bilanci delle consociate siano chiusi alla medesima data. Qualora ciò non accada, secondo l'IPSAS 6, le controllate che redigono il bilancio ad una data diversa da quella scelta per il consolidato, dovranno predisporre un apposito rendiconto da utilizzare a tal fine; se ciò non è possibile è concesso l'utilizzo del bilancio ordinario della consociata, a patto che la differenza temporale tra la data dello stesso e quella del consolidato non ecceda i tre mesi.

Il PCEL 4 conferma quanto detto dagli IPSAS, ma non consente l'utilizzo di un bilancio ad una data diversa da quello della controllante: è sempre necessario, in presenza di differenze, redigere un apposito rendiconto ordinario nella forma, straordinario nella data di riferimento. Tale data è individuata in quella di chiusura dell'esercizio per l'ente locale che, in realtà, nel nostro Paese, coincide quasi sempre con quella delle aziende di gestione dei servizi.

I principi contabili, sia internazionali che nazionali, concordano nello statuire la necessità di utilizzare schemi di bilancio e criteri di valutazione omogenei nella predisposizione del consolidato.

Gli IPSAS danno per scontata la presenza di una contabilità economico-patrimoniale generale, essendo fortemente influenzati dagli IAS/IFRS e dalle realtà pubbliche più avanzate, quali ad esempio Regno Unito, Paesi Scandinavi, Australia, Nuova Zelanda, nelle quali l'introduzione della partita doppia ha radici profonde. Forti di tale presupposto, i principi contabili internazionali si limitano a rilevare la necessità di adottare politiche contabili omogenee all'interno dei singoli bilanci d'esercizio, in modo tale da assicurare un trattamento omogeneo ad operazioni simili tra loro. In presenza di disomogeneità è richiesta la correzione dei bilanci non conformi a quelli del resto del gruppo, nel momento in cui si redige il consolidato.

La nuova versione dell'IPSAS 6 appare più restrittiva di quella precedente, in quanto non è più concessa la possibilità di non armonizzare i principi contabili utilizzati, qualora ciò non fosse possibile: lo sforzo deve quindi essere potenziato.

Il PCEL 4, in tema di omogeneizzazione dei dati, vista la realtà degli enti locali italiani, nei quali è assolutamente dominante la contabilità finanziaria, precisa chiaramente che *“la procedura di consolidamento presuppone che ognuna delle entità da consolidare abbia un affidabile sistema dei conti, tenuto secondo il metodo della partita doppia”*.

Essendo proprio la holding ad essere deficitaria sotto questo punto di vista (la maggior parte delle aziende di gestione adotta già la contabilità economico-patrimoniale generale), nel documento si afferma la necessità di dotarsi, ai fini della redazione del consolidato, di procedure di controllo interno e di revisione efficaci, in modo tale da garantire la correttezza dell'informazione contabile utilizzata: purtroppo, nonostante la presenza di tali sistemi, la redazione del Conto del Patrimonio e del Conto Economico tramite il solo Prospetto di Conciliazione inficia pesantemente l'attendibilità

del Rendiconto dell'ente locale e quindi quella del consolidato stesso. Il PCEL 4 invita di conseguenza gli enti locali a dotarsi di idonei sistemi contabili, basati sul metodo della partita doppia, in modo da allineare le contabilità dell'intero gruppo.

Anche il PCEL 4 richiama esplicitamente la necessità di predisporre il bilancio consolidato tramite principi contabili uniformi per operazioni simili, stabilendo chiaramente che dovranno essere utilizzati i principi adottati dalla maggioranza delle aziende e non quelli validi per l'ente locale, ossia quelli stabiliti dal TUEL. La disciplina inerente le amministrazioni territoriali, infatti, prevede l'utilizzo di schemi di bilancio e di criteri di valutazione che spesso differiscono fortemente da quelli adottati dalla aziende di gestione, che seguono le disposizioni del Codice Civile. Viene quindi riconosciuta una maggiore attendibilità ai sistemi contabili privati; parimenti, si cerca di agevolare il processo di consolidamento, in quanto in caso di adozione dei criteri stabiliti dal TUEL sarebbe necessario rivedere tutti i bilanci delle consociate, essendo l'ente locale l'unico ad utilizzare gli stessi.

Come già affermato in precedenza, il PCEL 4 richiede un'armonizzazione dei rendiconti da utilizzare: tale processo deve essere svolto:

- a livello dei bilanci delle singole aziende;
- oppure, qualora ciò non sia possibile, apportando in sede di consolidamento opportune rettifiche.

L'operazione di omogeneizzazione dei dati può non essere effettuata in presenza di differenze irrilevanti: tale fattispecie è accettata anche dagli IPSAS, laddove si consideri la rilevanza quale condizione essenziale per l'inserimento di un'informazione in bilancio.

Tabella 5.7. - *Armonizzazione dei bilanci*

<i>Principi contabili internazionali per il settore pubblico</i>	<i>Principi contabili nazionali per gli enti locali</i>
<i>Data di chiusura dei bilanci</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• chiusura di tutti i bilanci alla medesima data;</li> <li>• possibilità, per le imprese che chiudono il bilancio ad una data diversa, di predisporre un apposito bilancio intermedio;</li> <li>• facoltà di utilizzare un bilancio chiuso ad una data diversa, purchè la differenza non ecceda i tre mesi rispetto alla data del consolidato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• chiusura di tutti i bilanci alla medesima data;</li> <li>• possibilità, per le imprese che chiudono il bilancio ad una data diversa, di predisporre un apposito bilancio intermedio.</li> </ul>
<i>Schemi di bilancio</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• armonizzazione necessaria, a livello dei singoli bilanci di esercizio;</li> <li>• armonizzazione con rettifiche in sede di consolidamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di schemi omogenei;</li> <li>• utilizzo di schemi omogenei, tramite riclassificazione ex post.</li> </ul>
<i>Criteri di valutazione</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• armonizzazione necessaria, a livello dei singoli bilanci di esercizio;</li> <li>• armonizzazione con rettifiche in sede di consolidamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utilizzo di criteri omogenei comuni a tutto il gruppo;</li> <li>• utilizzo di criteri diversi e riclassificazione ex post.</li> </ul>

Il processo di consolidamento prevede poi, nella sua fase tecnica, l'integrazione dei dati presenti nei bilanci della holding e delle controllate. Sia gli IPSAS che il PCEL 4 optano per un consolidamento integrale, secondo la teoria dell'entità: è infatti necessario operare una sommatoria tra le attività, le passività, i costi e i proventi presenti nei diversi bilanci. In particolare, in entrambi i principi è prevista la somma tra i costi ed i proventi a partire dalla data di acquisizione della consociata.

In entrambi i casi è poi prevista l'indicazione della quota di pertinenza delle minoranze in un'apposita voce del netto, separatamente da quella di spettanza della controllante; anche la quota di risultato d'esercizio di pertinenza di terzi deve essere presentata separatamente. Analogo è anche il trattamento delle perdite riferibili alle minoranze<sup>250</sup>.

Al fine di rappresentare l'intero gruppo come un'unica azienda, sia l'IPSAS 6 sia il PCEL 4 impongono l'eliminazione delle operazioni infragruppo: non vengono esplicitate fattispecie di esclusione da tale obbligo, anche se è possibile evincere la possibilità di non elidere le operazioni di importo irrilevante.

Tabella 5.8. - *Eliminazione delle operazioni infragruppo*

<i>Principi contabili internazionali per il settore pubblico</i>	<i>Principi contabili nazionali per gli enti locali</i>
<i>Eliminazione di crediti/debiti e di ricavi/costi</i>	
• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.	• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.
<i>Eliminazione di utili/perdite/dividendi</i>	
• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.	• eliminazione obbligatoria, salvo in presenza di ammontari irrilevanti.

Analoghe sono poi le previsioni in tema di eliminazione della partecipazione nella controllata contro la relativa quota di patrimonio netto: sia gli IPSAS che il PCEL 4 rinviano ai principi contabili nazionali e internazionali per il settore privato per la contabilizzazione delle differenze da consolidamento.

Con riferimento alle aziende collegate e a controllo congiunto, l'IPSAS 6 consente il loro trattamento:

- secondo il metodo del patrimonio netto, così come descritto nell'IPSAS 7;
- al costo;
- come uno strumento finanziario.

<sup>250</sup> In particolare, le perdite che eccedono la quota di patrimonio netto di spettanza delle minoranze devono essere attribuite alla controllante, ad eccezione della parte per la quale gli azionisti di minoranza hanno un'obbligazione vincolante a coprire la perdita con investimenti aggiuntivi, se sono in grado di farlo. In presenza di utili futuri, essi vanno ascritti alla controllante fino a concorrenza delle perdite di pertinenza degli azionisti di minoranza precedentemente assorbite dalla holding.

Il trattamento delle stesse nell'ambito del PCEL 4 è differente: infatti esso stabilisce che le partecipazioni in aziende collegate vanno inserite nel consolidato utilizzando il metodo del patrimonio netto, oppure il costo qualora esse siano destinate alla successiva vendita. Per quanto riguarda la imprese a controllo congiunto, esse possono essere contabilizzate utilizzando il consolidamento proporzionale o il metodo del patrimonio netto.

In chiusura di trattazione è opportuno sintetizzare le principali disposizioni transitorie previste dai principi contabili analizzati.

Gli IPSAS consentono di non elidere le operazioni infragruppo nei tre anni successivi alla prima adozione degli stessi. Analogamente, quando entrerà in vigore il PCEL 4, sarà possibile non eliminare le operazioni infragruppo per i bilanci di esercizi che hanno inizio nell'anno precedente la data di prima adozione del principio, in ragione della difficoltà di loro individuazione. In più, per il triennio di prima applicazione del principio è lasciata la possibilità di consolidare unicamente le società di capitale o le società "in house". Infine, sempre nel primo triennio, vi è la facoltà di presentare il consolidato ad una data diversa da quella del rendiconto dell'ente locale.

Tali facilitazioni, volte ad ovviare alle difficoltà di individuazione delle molteplici operazioni infragruppo, all'inclusione (e relativa armonizzazione contabile) di realtà eterogenee e ai tempi di predisposizione del consolidato, sono state pensate per introdurre in modo più "soft" lo strumento negli enti locali. Viene quindi concesso un periodo nel quale l'amministrazione potrà studiare e rafforzare le metodologie per la realizzazione di un documento utile ma di complessa redazione come il bilancio consolidato.

### **5.2.2 Il sistema degli indicatori**

Di sicura utilità ai fini della misurazione della performance, in modo complementare rispetto al bilancio consolidato, sono gli indicatori<sup>251</sup>: tramite essi è infatti possibile programmare gli obiettivi e verificare i risultati ottenuti dalle singole aziende, in modo tale da poter avere evidenza della bontà del loro operato<sup>252</sup>. In più, essi consentono di orientare il comportamento dei diversi soggetti che agiscono all'interno dell'ente locale e delle consociate: la presenza di un sistema di controllo,

<sup>251</sup> Con il termine indicatore si intende "un numero espressivo della grandezza di un dato fenomeno aziendale, capace di integrare i dati provenienti dalla contabilità aziendale, al fine di esprimere un giudizio sullo stesso fenomeno". Cfr. MAURINI G., *Il controllo sulla gestione degli enti locali e la misurazione delle attività*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 28. Gli indicatori possono essere espressi tramite un numero assoluto, una differenza o un quoziente tra valori. Sul tema degli indicatori di performance si veda anche GALEOTTI M., *Governo dell'azienda e indicatori di performance*, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>252</sup> L'importanza della misurazione della performance tramite gli indicatori ha portato, nell'esperienza francese, a notevoli miglioramenti nella fornitura dei servizi pubblici, in particolare tramite l'introduzione di appositi cruscotti di monitoraggio (*tableaux de bord*). Per approfondimenti su tale strumento e sui vantaggi apportati nel contesto francese si veda KUHLMANN S., *Reforming local public services. Trends and effects in Germany and France*, Public management review, volume n. 10, issue n. 5, Routledge, London and New York, 2008, pagg. 587-589.

basato su dati oggettivi e non facilmente confutabili, induce un maggior impegno da parte del management delle diverse aziende del gruppo<sup>253</sup>.

Gli indicatori possono essere suddivisi in:

- contabili, di natura economico-finanziaria e derivanti dai bilanci dell'ente e delle sue controllate;
- non contabili, legati cioè a dati ottenuti tramite la contabilità analitica o rielaborazioni statistiche.

Tra i primi vi sono quelli legati all'analisi di bilancio, ovvero gli indici patrimonial-finanziari e quelli economici. I primi permettono di conoscere la composizione degli impieghi e delle fonti dell'azienda, consentendo l'ottenimento di informazioni essenziali quali il grado di elasticità o di rigidità di un'impresa (ovvero la sua capacità di adattarsi ai mutamenti dell'ambiente esterno in modo rapido e senza costi eccessivi). In più, dal lato delle fonti, l'analisi di composizione è utilizzata per verificare in che misura l'azienda ricorre al finanziamento con mezzi propri o di terzi, nonché l'entità degli stessi scadenti entro o oltre il successivo esercizio.

Gli indici patrimonial-finanziari permettono anche la verifica della solidità e solvibilità dell'azienda, tramite l'analisi di correlazione. In tal caso, vengono messi a confronto fonti ed impieghi per valutare la capacità della coordinazione economica di coprire il proprio attivo fisso con mezzi aventi scadenza nel medio lungo termine, nonché la presenza di disponibilità liquide sufficienti a far fronte ai propri impegni di breve periodo<sup>254</sup>. Con specifico riferimento alla realtà degli enti locali, caratterizzati dal predominio della contabilità finanziaria<sup>255</sup> in partita semplice,

<sup>253</sup> L'importanza degli indicatori è testimoniata anche dalle iniziative sorte per la loro introduzione a livello nazionale ed internazionale. In Italia assume particolare rilevanza il progetto "100 indicatori per 100 province", nato su impulso dell'UPI (Unione delle Province d'Italia) dell'Emilia Romagna e con il coordinamento della Provincia di Parma: esso si pone come obiettivo l'introduzione di misure inerenti la qualità, l'efficienza e l'efficacia delle performance dei vari enti locali. A livello internazionale si possono segnalare progetti di introduzione spontanea negli Stati Uniti (es. North Carolina Local Government Performance Measurement Project o progetti basati sulle linee guida del Governmental Accounting Standards Board). L'introduzione di indicatori è avvenuta, anche se su impulso normativo, anche in Canada, Irlanda, Australia e Regno Unito. Per approfondimenti su tali iniziative si consulti NAVARRO GALERA A., ORTIZ RODRÍGUEZ D., LÓPEZ HERNÁNDEZ A. M., *Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government*, Public management review, volume n. 10, issue n. 2, Routledge, London and New York, 2008, pag. 244 e la bibliografia ivi citata.

<sup>254</sup> L'analisi di correlazione si basa sul principio di sincronizzazione fonti-impieghi, secondo il quale la scadenza della fonte non deve precedere il tempo di ritorno in forma liquida dell'impiego finanziato con la fonte stessa. Per approfondimenti su tale principio e, più in generale, sull'analisi di composizione, correlazione e redditività si veda CARAMIELLO C., DI LAZZARO F., FIORI G., *Indici di bilancio*, op. cit..

<sup>255</sup> Si noti che, secondo un recente studio, solo il 55% degli enti locali italiani con popolazione pari ad almeno 40.000 abitanti ha introdotto una contabilità economico-patrimoniale generale integrata con la contabilità finanziaria. Per approfondimenti si consulti NASI G., STECCOLINI I., *Implementation of accounting reforms. An empirical investigation into Italian local governments*, Public management review, volume n. 10, issue n. 2, Routledge, London and New York, 2008, pagg. 175-196 e ANESSI PESSINA E., NASI G., STECCOLINI I., *Accounting reforms: determinants of local governments' choices*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 24, issue n. 3, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 321-342. Sul tema dell'introduzione della contabilità economico-patrimoniale generale negli enti locali si consulti MULAZZANI M. (a cura di), *Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2002. Sulle riforme in

avente nel momento preventivo il suo cardine, è possibile calcolare alcuni indici finanziari volti ad analizzare non solo la composizione delle entrate e delle spese, ma anche per monitorare la sua capacità di realizzare previsioni accurate.

Gli indici di redditività mettono a confronto un determinato risultato economico con il capitale che lo ha prodotto. Grazie ad essi è possibile analizzare la capacità dell'azienda di generare redditi, sia tramite la sola gestione caratteristica, sia attraverso l'intera gestione. Le informazioni ottenute sono di grande importanza per verificare l'economicità attuale e prospettica dell'impresa, la sua capacità di utilizzare razionalmente i fattori produttivi e di conseguire proventi almeno pari ai costi. Essi, inoltre, possono fornire informazioni utili per conoscere la convenienza a finanziare eventuali espansioni produttive con capitale proprio piuttosto che di terzi<sup>256</sup>.

Gli indici contabili, pur avendo una funzione di grande importanza, non sono sufficienti a dare una valutazione completa della performance delle aziende che compongono il gruppo pubblico locale<sup>257</sup>: in tale peculiare tipologia di aggregazione emerge come finalità istituzionale il soddisfacimento dei bisogni della cittadinanza e la promozione del benessere sociale, elementi che spesso vanno a scapito delle performance economiche. D'altra parte, un elevato livello di redditività potrebbe essere indice di una scarsa tensione verso la qualità dei servizi offerti, a scapito della cittadinanza stessa.

Tra gli indicatori non contabili è possibile individuare misure di efficienza (rapporto tra costo dell'input impiegato e output prodotto): esse mettono in luce la capacità delle diverse aziende di minimizzare il consumo di risorse per il raggiungimento di un determinato risultato o, viceversa, di massimizzare l'output ottenuto con le risorse disponibili. Il numeratore di tali indici è normalmente dato da un valore monetario o quantitativo, mentre il denominatore ha normalmente una

---

tema di contabilità pubblica si veda GRANDIS F. G., *L'ambiguità nelle riforme dei sistemi contabili pubblici*, Quaderno Monografico della Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 47, 2006, Rirea, Roma.

<sup>256</sup> Si fa riferimento al cosiddetto effetto leva, che rappresenta l'effetto trasferito dal ROI (Return On Investment, rappresentante la redditività della gestione caratteristica: Reddito Operativo/Capitale Investito nella Gestione Caratteristica) al ROE (Return On Equity, rappresentante la redditività globale dei mezzi propri: Reddito Netto/Mezzi Propri) in relazione all'altezza dell'indebitamento, (misurato dal Quoziente di indebitamento, Q: Mezzi di Terzi/Mezzi Propri). La relazione tra ROI e ROE è data da  $ROE = ROI + [(ROI - Tf) * Q]$ . In presenza di leva positiva, ovvero se  $ROI > Tf$ , (dove Tf, il Tasso di finanziamento, misura il costo medio del capitale preso in prestito: Oneri Finanziari/Mezzi di Terzi), il frutto del capitale di terzi investito nella gestione supera il costo dello stesso: lo spread positivo tra ROI e Tf agisce da moltiplicatore del ROE ed il suo effetto è amplificato da Q. Se la leva è negativa, cioè se  $ROI < Tf$ , il costo del capitale preso in prestito eccede i frutti dello stesso: in tal caso la differenza negativa riduce il ROE, e tale effetto deflativo è accresciuto da Q. Ne consegue che, in presenza di leva positiva, è conveniente il finanziamento con mezzi di terzi, mentre qualora la leva fosse negativa, all'azienda converrebbe ricorrere al capitale proprio. Per approfondimenti si consulti CARAMIELLO C., DI LAZZARO F., FIORI G., *Indici di bilancio*, op. cit., pagg. 383-397.

<sup>257</sup> "Gli indicatori economico-finanziari hanno scarsa propensione diagnostica poiché misurano gli effetti e non le cause dei fenomeni. Essi devono essere integrati da indicatori di carattere fisico-tecnico, così da offrire una proiezione anche esterna e nel lungo periodo circa l'efficacia delle linee seguite dall'azienda". Cfr. ANSELMINI L., DONATO F., GIOVANELLI L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M., *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 98.



formulazione tecnica. Più precisamente, si noti che l'efficienza può essere aumentata attraverso due leve: è infatti possibile individuare un'efficienza produttiva (rapporto tra quantità di output prodotto e input impiegato), ed un'efficienza economica (rapporto tra costo dell'input e quantità di output conseguito). La prima, definita anche rendimento, rappresenta la capacità dell'ente di aumentare la produttività dei singoli fattori utilizzati: in questo caso è preferibile l'espressione del numeratore in termini quantitativi. La seconda, raggiungibile tramite la minimizzazione del costo unitario delle risorse impiegate, richiede chiaramente una formulazione del numeratore monetaria. L'utilizzo di valori monetari, d'altra parte, è necessario ogni volta in cui le quantità di impiego dei fattori produttivi, eterogenei tra loro, non possono essere espresse con misure omogenee.

Il raggiungimento dell'efficienza, come già affermato precedentemente, è ottenibile riducendo gli input impiegati a parità di output prodotto, oppure accrescendo l'output utilizzando gli input disponibili: tali operazioni, tuttavia, possono avere significato molto diverso agli occhi degli stakeholder. Infatti, l'aumento dell'output incide direttamente sulla soddisfazione della domanda di beni e servizi da parte dei cittadini, mentre la diminuzione dell'input, pur non essendo meno importante, ha una visibilità molto più ridotta.

Oltre alle misure di efficienza, vi sono quelle di efficacia<sup>258</sup> (rapporto tra risultati conseguiti e obiettivi prestabiliti), volte a rilevare la capacità dell'azienda di realizzare gli obiettivi programmati. Occorre osservare, tuttavia, che al fine di evitare l'autoreferenzialità, è necessario che la misurazione dell'efficacia non avvenga solo all'interno della coordinazione economica, come grado di realizzazione delle previsioni poste in essere, ma anche all'esterno, considerando le reali istanze della cittadinanza: si deve, in altre parole, valutare il grado di soddisfacimento della domanda.

Si potrà così avere un'efficacia di tipo quantitativo: in questo caso si rapporta l'output prodotto con la domanda, espressa o potenziale, in modo tale da analizzare la copertura del "mercato" reale o solo potenziale.

Meno oggettiva è la misurazione, sempre con riferimento alla capacità dell'azienda di soddisfare le istanze dei cittadini, dell'efficacia qualitativa<sup>259</sup>. Essa implica la definizione del

<sup>258</sup> Per approfondimenti sugli indicatori di efficacia, con particolare riferimento alla realtà dei servizi esternalizzati, si veda PADOVANI E., *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

<sup>259</sup> Una recente ricerca svolta su un campione di enti governativi australiani ha mostrato che, nonostante sia percepita dagli operatori come la dimensione di risultato maggiormente rilevante, la qualità molto spesso non viene misurata a livello di report di fine anno, proprio a causa delle difficoltà connesse alla sua rilevazione e ai timori legati alla pubblicazione di esiti negativi; al contrario, gli indicatori quantitativi (semplici da monitorare) e finanziari (connessi alla tradizionale necessità di rendere conto delle spese effettuate) sono spesso presenti seppur visti come meno importanti. Cfr. LEE J., *Preparing performance information in the public sector: an Australian perspective*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 24, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 117-149.

concetto di qualità<sup>260</sup>, che per sua natura è di tipo soggettivo: ciò che appare qualitativamente valido per uno stakeholder può non esserlo per un altro. All'amministrazione, tramite anche analisi ambientali, spetta l'onere di tale definizione, in termini ad esempio di puntualità del servizio, di sua accessibilità ecc.. La valutazione dell'efficacia qualitativa, infine, può avvenire tramite sondaggi diretti presso gli utenti di un servizio: si parla in questo caso di indagini di customer satisfaction.

Da ultimo, si consideri la presenza anche dell'efficacia sociale o outcome, volta a verificare, in un'ottica di medio-lungo periodo, l'impatto delle politiche dell'azienda sullo stato di bisogno della collettività di riferimento. Si tratta di una misurazione importante ma assai complessa, in quanto basata su di un orizzonte temporale necessariamente non breve; in più non è facile scindere i risultati delle diverse azioni poste in essere dall'azienda stessa. Infine, si consideri che sull'outcome finale influiscono numerose variabili, alcune delle quali non controllabili da parte della coordinazione economica.

Le misure di efficacia ed efficienza non possono essere considerate in modo indipendente l'una dall'altra: compito dell'ente e delle sue consociate è quello di utilizzare in modo razionale le risorse raccolte sul territorio, evitando sprechi, e funzionalizzarle alla soddisfazione delle istanze dei cittadini. Si osserva quindi una strumentalità dell'efficienza rispetto all'efficacia: i risparmi di risorse non devono mai avvenire a scapito della qualità dei servizi erogati. Anzi, laddove essi siano possibili, devono essere utilizzati per incrementare ulteriormente la quantità/qualità delle prestazioni offerte. La considerazione congiunta delle due dimensioni, efficacia ed efficienza, unita alla capacità aziendale di mantenere un equilibrio economico (economicità in senso stretto), consente di apprezzare il grado di economicità, nella sua accezione ampia, raggiunto dall'entità.

Per le considerazioni suesposte, appare necessaria la definizione di un cruscotto di indicatori che sia il più possibile condiviso tra la holding e le proprie controllate: al fine di evitare che l'attività di programmazione e controllo sia percepita come iniqua e imposta dall'ente locale in virtù della propria potestà, occorre il coinvolgimento dei soggetti le cui prestazioni saranno misurate dagli indicatori stessi. Ciò, in più, consente un ulteriore vantaggio, ovvero lo sfruttamento delle conoscenze dei tecnici che operano quotidianamente nell'ambito dei fenomeni oggetto di misurazione: la loro esperienza consentirà un maggiore legame tra l'indice e il fenomeno stesso.

Si osservi che, al fine di garantire la piena funzionalità del sistema degli indicatori, essi devono avere alcune caratteristiche essenziali, quali<sup>261</sup>:

- rilevanza o significatività, l'informazione fornita dall'indicatore deve essere rilevante in

<sup>260</sup> Per approfondimenti sul tema della qualità nelle aziende si veda GONNELLA E., *La politica della qualità. Riflessi sugli andamenti economici d'azienda*, Il Borghetto, Pisa, 1999.

<sup>261</sup> Sul punto si veda FOSCHI S., *Il sistema degli indicatori*, in FOSCHI S., RAVAIOLI E., TAGLIABUE S., *Il controllo strategico e il controllo di gestione negli enti locali*, op. cit., pagg. 348-349.

relazione alle sue finalità. Così i dati forniti ai dirigenti dell'ente locale dovranno avere un grado di dettaglio maggiore rispetto a quelli destinati ai politici, che richiedono invece poche informazioni chiave per impostare le strategie;

- chiarezza, il significato dell'indicatore deve essere facilmente intelligibile per l'utilizzatore dello stesso<sup>262</sup>;
- attendibilità, il valore rilevato deve essere il più preciso possibile, in modo tale da non falsare il processo decisionale;
- confrontabilità, affinché siano possibili comparazioni spaziali e temporali è necessario che le metodologie di rilevazione dei dati rimangano costanti;
- tempestività, il valore deve essere disponibile in tempo utile per poter essere utilizzato nel processo decisionale. A volte si instaura un trade off tra tempestività e attendibilità, in quanto la necessità di poter disporre di informazioni in tempi rapidi può inficiare l'accuratezza degli stessi. In linea generale è meglio un dato meno preciso ma utilizzabile per prendere decisioni che un dato molto attendibile, ma giunto "fuori tempo massimo";
- economicità, la determinazione dei valori non deve essere eccessivamente onerosa: vale il principio secondo cui il costo di rilevazione dell'indicatore non deve eccedere l'utilità dello stesso;
- controllabilità, gli indicatori devono misurare fenomeni che i diversi dirigenti sono in grado di influenzare: non è possibile chiamare un soggetto a rispondere di risultati sui quali egli non è in grado di incidere in maniera decisiva.

Accanto a tali caratteristiche, che gli indicatori devono possedere, è opportuno sottolineare come debbano essere considerati alcuni fenomeni, fondamentali per il corretto uso del sistema degli indici<sup>263</sup>.

Innanzitutto, occorre tener conto della grande importanza della variabile informatica<sup>264</sup> ai fini della produzione di informazioni: l'esistenza di sistemi in grado di produrre dati tempestivamente, in modo automatico (traendoli dalle banche dati in cui essi sono raccolti), aumenta non solo l'efficacia delle decisioni, ma il consenso nei confronti del sistema di controllo, che sarebbe invece

<sup>262</sup> Ad evidenza si noti come, nell'esperienza scozzese, una delle principali critiche mosse dagli operatori al pur condiviso sistema del "Best value" (un sistema volto a delineare, sulla base di alcuni parametri, la performance degli enti locali, con valutazione ad opera di un soggetto indipendente, la Accounts Commission) è legato alla scarsa chiarezza dei parametri e delle metodologie di misurazione. Per approfondimenti si veda DOWNE J., GRACE C., MARTIN S., NUTLEY S., *Best value audits in Scotland: winning without scoring?*, Public money and management, volume n. 28, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 77-84.

<sup>263</sup> Per approfondimenti si consulti ANSELMINI L., DONATO F., GIOVANELLI L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M., *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, op. cit., pagg. 118-121.

<sup>264</sup> L'importanza delle tecnologie informatiche nella gestione d'azienda era stata colta da Bertini già negli anni Settanta: per approfondimenti si veda BERTINI U., *Azienda e computer*, Editrice Tecnico-Scientifica, Pisa, 1975.

osteggiato laddove fosse necessario un pesante intervento manuale per l'ottenimento delle informazioni.

Connessa a quanto detto vi è anche la necessità di predisporre le condizioni affinché siano monitorabili gli andamenti delle variabili che compongono l'indicatore: in assenza di tale presupposto gli indici non sono adeguatamente calcolabili e quindi utilizzabili.

Ancora, è essenziale la lettura congiunta degli indicatori presenti nel cruscotto utilizzato<sup>265</sup>: così, ad esempio, i miglioramenti in termini di minori costi di erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, non devono andare a scapito del numero delle corse effettuate. Ancora, occorre evitare che gli indici spingano verso la massimizzazione del risultato di un'area dell'ente, a danno del risultato complessivo dell'organizzazione.

L'utilizzo degli indicatori, senza dubbio importante per i gruppi pubblici, deve sempre avvenire considerando che la loro portata informativa risente di alcuni limiti<sup>266</sup>: innanzitutto, gli indici devono essere necessariamente pensati in rapporto non solo ai fenomeni da misurare, ma anche alle caratteristiche dell'azienda che il deve utilizzare. In più, occorre che gli stessi siano sottoposti a costante manutenzione, in quanto devono adattarsi ai cambiamenti del contesto di riferimento e dell'oggetto della misurazione. Non è possibile, infatti, definire indicatori che siano sempre validi nello spazio e nel tempo: si pensi ad esempio alle profonde differenze in tema di controlli nel campo dei trasporti pubblici locali in un comune montano piuttosto che in uno collocato in pianura.

D'altra parte, gli indicatori difficilmente possono fornire informazioni assolutamente oggettive, quasi meccanicistiche, in base alle quali è pressoché automatica la connessa decisione: essi, infatti, devono necessariamente essere interpretati. Ne consegue che la trasformazione del dato in vera e propria informazione, non può non risentire delle conoscenze, competenze, esperienza, contesto culturale proprio di chi ha il compito di analizzare gli indicatori: il medesimo valore potrebbe indurre decisioni differenti in persone diverse. Proprio per questo non è agevole definire range ottimali anche per il medesimo indice.

Infine, è opportuno concentrare l'attenzione su di un numero di indicatori che non sia eccessivo, essi devono essere pochi e chiari, in grado di descrivere gli aspetti fondamentali del fenomeno indagato. La presenza di un numero molto alto di parametri comporta il rischio di una produzione di

<sup>265</sup> Per approfondimenti sul tema dell'integrazione degli indicatori si veda GIANNETTI R., MARELLI A., *I percorsi di integrazione delle misure nel sistema di reporting direzionale*, in MIOLO VITALI P., AMIGONI F. (a cura di), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano, 2003, pagg. 220-228.

<sup>266</sup> Per approfondimenti si veda SARACINO P., *Evoluzione del controllo di gestione nel Comune*, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 41-42. Sul tema sono particolarmente interessanti, inoltre, le osservazioni di Navarro Galera, Ortiz Rodríguez e López Hernández, che individuano tre principali ordini di problemi legati all'introduzione e all'implementazione di un sistema di indicatori. Si hanno così barriere legate al contesto organizzativo, alla variabile umana e alla "cultura del costo". Per approfondimenti si veda NAVARRO GALERA A., ORTIZ RODRÍGUEZ D., LÓPEZ HERNÁNDEZ A. M., *Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government*, op. cit., pagg. 247-249.

informazione confusa, a volte contraddittoria, o addirittura di nessuna utilità per le difficoltà connesse alla lettura di una mole imponente di dati: si verifica, in altre parole, il già citato fenomeno secondo cui “troppa informazione uguale nessuna informazione”<sup>267</sup>.

Gli indicatori possono e devono essere utilizzati in tutti i momenti che caratterizzano il ciclo di programmazione e controllo di gruppo: essi, infatti, devono essere sicuramente definiti a preventivo, in modo tale da rendere noti non solo i risultati che si vogliono ottenere, sulla base dei quali verranno valutate le prestazioni delle diverse aziende, ma anche il parametro tramite il quale avverrà la misurazione. In tal modo saranno immediatamente conoscibili da parte di tutti i soggetti i comportamenti loro richiesti, e sarà inequivocabile la statuizione del valore da raggiungere affinché un obiettivo possa dirsi raggiunto. Diviene quindi necessario non solo dotarsi di buoni indicatori, ma parametrizzare gli stessi già a livello preventivo, in modo tale da mostrare il “traguardo” desiderato.

D'altra parte gli indicatori, una volta definiti e valorizzati, non devono essere dimenticati, divenendo di conseguenza inutili: è necessario prevedere momenti di verifica non solo a consuntivo (quando si realizza, laddove presente, il tradizionale controllo nella pubblica amministrazione), ma anche in corso di gestione: la misurazione del valore assunto dall'indice già in corso d'anno consente di mettere in luce fin da subito eventuali scostamenti rispetto alle previsioni. In tal modo sarà possibile analizzare le cause delle discrasie rilevate e apporre immediatamente (e non solo a cose fatte, ovvero a fine anno) i correttivi ritenuti opportuni, migliorando di conseguenza l'efficacia e l'efficienza del gruppo.

Gli indicatori, con tutte le cautele derivanti dalle considerazioni fatte in precedenza circa l'eterogeneità dei gruppi locali, consentono di monitorare la performance aziendale nel suo complesso in un dato momento, ma anche di verificare come essa sia variata nel corso del tempo: sono infatti possibili analisi temporali che, sulla base di appositi cruscotti di indicatori, mostrino l'evoluzione della gestione negli anni.

L'analisi temporale risulta anche un importante strumento previsionale, in quanto rende possibile l'evidenziazione dei trend attualmente in atto e la formulazione di attendibili ipotesi sull'evoluzione della gestione.

<sup>267</sup> La presenza di un numero eccessivo di misure può rendere meno chiara e univoca la loro interpretazione e offuscare le priorità dell'amministrazione: “if there are aspirational standards expressed as numbers, but so many such numbers that there is no focus or priority in direction, the boundary between targets and intelligence starts to blur”. Cfr. HOOD C., *Public management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?*, Public money and management, volume n. 27, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2007, pag. 95. D'altra parte appare inutile, se non dannoso, definire e misurare un numero eccessivo di obiettivi: Boyne e Gould-Williams, sulla base di una ricerca condotta sugli enti locali gallesi, hanno evidenziato una relazione negativa tra il numero di target programmati (e misurati) e la performance dell'organizzazione. Per approfondimenti si veda BOYNE G., GOULD-WILLIAMS J. *Planning and performance in public organizations*, Public management review, volume n. 5, issue n. 1, Routledge, London and New York, 2003, pagg. 115-132.

Gli indicatori non hanno solo valenza a livello temporale, ma anche a livello spaziale: tramite essi è infatti possibile il confronto con altri gruppi che presentano caratteristiche simili. Tali comparazioni sono utili a diffondere le *best practice*, incentivando al miglioramento, tramite l'osservazione dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione. Tuttavia, come già affermato in precedenza, tali comparazioni appaiono complesse a causa delle forti differenze che caratterizzano la composizione dei gruppi pubblici dei diversi enti, che ne riducono la portata informativa. In ogni caso, laddove possibile, il confronto con altre realtà, che non si fermi ai dati di bilancio, ma che abbracci anche le performance misurate dagli indici, appare sicuramente più completo.

Le analisi realizzabili tramite indicatori sono di sicura utilità per i soggetti interni all'ente, dirigenti e politici, ai quali dovranno essere somministrate informazioni, come già affermato in precedenza, di diversa intensità: più analitiche per i primi, maggiormente sintetiche per i secondi.

Occorre osservare, tuttavia, che la portata informativa degli indici non si esaurisce all'interno dell'amministrazione: essi, infatti, sono utili anche alle diverse categorie di stakeholder per monitorare le politiche poste in essere dall'ente. Per garantire una piena comprensione delle azioni messe in campo, è opportuna l'adozione di strumenti di comunicazione semplici, non tecnici, che si avvalgano di pochi indicatori chiave per mettere in luce ciò che l'ente ha fatto per migliorare le condizioni delle varie categorie di stakeholder, tramite le risorse da essi fornite.

## **6. ORGANIZZAZIONE, PROCESSI E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI: IL CASO DEI COMUNI CAPOLUOGO EMILIANO-ROMAGNOLI E TOSCANI**

### **6.1 *La fase induttiva della ricerca***

Nelle pagine precedenti, tramite le quali sono stati presentati gli esiti della fase deduttiva, si è provveduto ad analizzare la corposa normativa in tema di servizi pubblici locali, evidenziando il mutato ruolo che l'amministrazione territoriale si trova a giocare sul palcoscenico locale. In ragione di ciò, gli enti locali sono chiamati ad individuare nuove metodologie per indirizzare e controllare l'azione dei nuovi gruppi pubblici. Tramite lo studio della letteratura economico aziendale è stato possibile comprendere le soluzioni individuate dagli studiosi per permettere all'amministrazione di ottenere una migliore governance sulle aziende di gestione dei servizi.

Lo svolgimento della fase deduttiva ha quindi permesso di estrapolare un modello normativo/dottrinale, inerente l'organizzazione, i processi e gli strumenti di programmazione e controllo dell'ente locale sul proprio gruppo pubblico che potrebbe consentire alla nuova holding, se applicato, di svolgere in maniera maggiormente incisiva il proprio ruolo. Tale modello, in particolare, si basa principalmente sul bilancio consolidato, visto come mezzo per fornire una fotografia attendibile dell'intero aggregato; ad integrazione dello stesso, possono essere utilizzati idonei set di indicatori, che garantiscano informazioni di tipo quanti-qualitativo e temporale.

Nel prosieguo della trattazione si delineeranno i risultati della fase induttiva, tramite la quale si è indagato il livello di applicazione del succitato modello negli enti locali italiani. In particolare, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui comuni capoluogo emiliano-romagnoli e toscani, amministrazioni caratterizzate da uno spiccato dinamismo e da una buona apertura verso l'innovazione, nonché inseriti in contesti economici tra i più floridi del Paese<sup>268</sup>.

Si è quindi cercato di cogliere i tratti principali in tema di organizzazione, processi e strumenti per la programmazione e il controllo dei gruppi pubblici di tali enti, in modo tale da evidenziare se il modello delineato nella fase deduttiva sia realmente applicato in tali contesti: ci si è quindi chiesti (*Q2*): *il modello è utilizzato dagli enti locali emiliano-romagnoli e toscani?*

<sup>268</sup> Sul punto si vedano le considerazioni poste in essere nel paragrafo 1.1.

A tal fine è stato predisposto un questionario a risposta chiusa, che è stato somministrato via e-mail, previo contatto telefonico per spiegare gli scopi della ricerca, agli enti che hanno aderito alla rilevazione.

I dati così raccolti sono stati elaborati, in modo da renderli confrontabili, ed analizzati per rispondere al quesito di ricerca richiamato precedentemente.

## ***6.2 Struttura e risultati del questionario di ricerca***

Come già affermato, per raccogliere i dati inerenti l'organizzazione, i processi e gli strumenti per la programmazione e il controllo dei gruppi pubblici dei comuni componenti il campione di ricerca, si è utilizzato un questionario a risposta chiusa. Tramite i quesiti in esso contenuti sono state evidenziate le soluzioni individuate dagli enti analizzati in tema di organizzazione, processi e strumenti di programmazione e controllo a supporto della governance dell'amministrazione locale sul gruppo pubblico. In tema di strumenti si è scelto di prestare particolare attenzione al bilancio consolidato, individuato dalla dottrina quale documento principe per migliorare la governance delle nuove holding sulle aggregazioni pubbliche

Il questionario prevedeva quattro sezioni:

- sezione 1: organizzazione;
- sezione 2: processi e strumenti di programmazione;
- sezione 3: processi e strumenti di controllo;
- sezione 4: bilancio consolidato.

Di seguito si presentano i risultati della ricerca condotta sui comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna e della Toscana. Per ciascuna sezione del questionario somministrato verranno riportate le domande poste dallo stesso. In più, per ciascun quesito, verrà mostrata una tabella che individua le percentuali rilevate per ciascuna possibile risposta, rispettivamente a livello di intero campione, di enti emiliano-romagnoli e toscani.

Sarà quindi proposto, per ogni tabella, un commento sui dati in essa contenuti, al fine di delineare l'effettiva applicazione del modello proposto ed evidenziare eventuali punti di forza o di debolezza dei sistemi di programmazione e controllo dei gruppi pubblici degli enti considerati, anche tramite un confronto tra la realtà delle due regioni analizzate. Si evidenzierà dapprima il trend delle risposte ottenute, cercando in seguito di interpretare significati e cause delle stesse.

### ***6.2.1 Sezione 1: organizzazione***

La prima sezione del questionario intendeva indagare le modalità organizzative individuate dagli enti considerati per potersi interrelare con l'universo delle aziende di gestione. Si è cercato di



capire se le amministrazioni si fossero dotate di strutture specializzate nel dialogo con le diverse consociate, in modo tale da consentire l'individuazione di un unico "referente", in grado di canalizzare l'informazione dalla holding alle aziende e viceversa, anche tramite l'utilizzo di strumentazioni informatiche avanzate.

Tabella 6.1. - *Domande della sezione 1) organizzazione*

<i>Sezione 1) organizzazione</i>
<b>1.1 DETENZIONE DELLE PARTECIPAZIONI:</b> chi detiene le quote delle aziende partecipate dal vostro ente?
<b>1.2 RAPPORTI CON LE SOCIETÀ DI GESTIONE:</b> a chi, all'interno del vostro ente, è principalmente assegnato il compito di tenere i rapporti con le società di gestione dei servizi pubblici locali?
<b>1.3 SISTEMI INFORMATICI:</b> i sistemi informatici dell'ente e delle società partecipate sono comunicanti?

Tabella 6.2. - *Domanda 1.1*

<b>1.1 DETENZIONE DELLE PARTECIPAZIONI:</b> chi detiene le quote delle aziende partecipate dal vostro ente?
---

Il primo quesito mirava a capire da chi fossero detenute le partecipazioni delle aziende costituite in forma societaria, soggetti principi chiamati all'erogazione di servizi pubblici economici, posto che le tipologie di aziende che non prevedono la presenza di vere e proprie quote fanno capo all'ente locale.

Tabella 6.3. - *Detenzione delle partecipazioni*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
L'ente stesso	19	95,0%	9	90,0%	10	100,0%
Una holding finanziaria (azienda che si occupa solo della gestione delle partecipazioni ed eventualmente si occupa di indirizzo e controllo delle società del gruppo pubblico locale, senza specifici compiti operativi)	3	15,0%	2	20,0%	1	10,0%
Una holding operativa (azienda che, oltre a detenere le partecipazioni delle società del gruppo pubblico locale, si occupa anche della gestione di specifici servizi)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Altro	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Dall'analisi dei dati emerge un trend chiaro: le amministrazioni territoriali preferiscono detenere in prima persona le partecipazioni (95,0% dei casi), mentre solo in tre comuni (15,0%) sono state create apposite holding. Tale fenomeno è comune alle due regioni analizzate, in quanto

dei tre enti due si trovano in Emilia-Romagna, ovvero il 20,0% dei casi rilevati in tale territorio, ed uno in Toscana (10,0% delle amministrazioni locali).

Occorre poi notare che, anche laddove si siano create apposite holding, esse non sempre detengono tutte le quote delle aziende che vedono la presenza del comune nel loro capitale: in due casi, uno per ogni regione considerata, le partecipazioni sono suddivise tra ente centrale e holding esterna. La suddivisione segue criteri quali la natura dei servizi erogati e/o la consistenza della partecipazione (assegnando alla holding le aziende che gestiscono servizi a carattere economico e/o per le quali vi è una partecipazione di controllo).

Infine, dai dati emerge che quando viene creata una holding, essa ha funzione puramente finanziaria e mai operativa.

Appare chiaro che i comuni preferiscano agire in prima persona, detenendo le quote delle proprie aziende partecipate. La “soluzione innovativa”, ovvero la creazione di una holding alla quale vanno demandati non solo compiti di detenzione di partecipazioni (fungendo da cassaforte comunale), ma anche di programmazione e controllo delle aziende terze, appare quindi ancora poco praticata.

Il fenomeno può essere interpretato come la volontà, da parte dell'amministrazione, di mantenere un ruolo da protagonista nell'ambito di un settore chiave come quello dei servizi pubblici locali. La creazione di un nuovo soggetto potrebbe essere vista come maggiormente complessa da porre in essere e, in più, potrebbe portare ad una riduzione del ruolo dell'ente come centro del gruppo locale.

Tale interpretazione non necessariamente appare univoca: può infatti avvenire che l'amministrazione decida di non provvedere alla creazione di un'ulteriore azienda per inerzia, preferendo mantenere lo *status quo*, senza quindi esercitare il ruolo di indirizzo e controllo che la detenzione delle quote imporrebbe. In tal caso, di conseguenza, il dato va letto in senso negativo: non si tratta più di un'amministrazione che non vuol vedere intaccato il proprio ruolo di leader, che potrebbe essere messo in pericolo dalla presenza di un ulteriore soggetto esterno dotato di forte autonomia, ma di un ente che viene meno ai compiti di tutela della cittadinanza imposti dalla Legge, lasciando libero arbitrio alle aziende terze.

D'altra parte i comuni che hanno optato per la “soluzione innovativa” hanno cercato di ottenere vantaggi legati alla maggiore snellezza e assenza di pressanti vincoli burocratici legati alla forma societaria della holding: tali amministrazioni hanno cercato di individuare un soggetto esterno al quale demandare i compiti di programmazione e controllo, in modo unitario, per aziende rilevanti ai fini dello sviluppo della comunità locale. All'ente dovrà, tuttavia, rimanere il compito di fornire gli indirizzi fondamentali alla holding, che li trasmetterà alle partecipate.

Tale soluzione appare di sicuro interesse, ma, come sottolineato in precedenza, potrà risultare realmente efficace solo in presenza di una costante attività di indirizzo dell'ente locale (seppur di alto livello, non specifica, per evitare sovrapposizioni di compiti); tale indirizzo deve essere unitario e non solo orientato alle aziende controllate tramite holding: per evitare un gruppo "a due velocità", appare necessario che la programmazione strategica venga fatta, ad opera degli enti locali, sull'intero universo delle consociate, senza tralasciare i soggetti gestori di servizi pubblici non economici.

Tabella 6.4. - *Domanda 1.2*

**1.2 RAPPORTI CON LE SOCIETÀ DI GESTIONE:** a chi, all'interno del vostro ente, è principalmente assegnato il compito di tenere i rapporti con le società di gestione dei servizi pubblici locali?

Ad integrazione delle informazioni organizzative, è stato chiesto, con la domanda 1.2, chi fosse il soggetto deputato a tenere i rapporti tra ente locale e aziende terze. In tal modo si è cercato di capire se, indipendentemente dalla presenza di una holding, l'amministrazione avesse individuato al proprio interno un'unità organizzativa avente il compito di interrelarsi con le consociate.

Tabella 6.5. - *Rapporti con le società di gestione*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Ad un apposito servizio/ufficio partecipate	16	80,0%	7	70,0%	9	90,0%
Al Servizio Finanziario	1	5,0%	1	10,0%	0	0,0%
Ogni settore/servizio cura i rapporti con le aziende di gestione afferenti la propria area operativa, senza un coordinamento unico	1	5,0%	1	10,0%	0	0,0%
Ad un'apposita Agenzia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Altro	2	10,0%	1	10,0%	1	10,0%

Anche in questo caso emerge un trend chiaro ed omogeneo in entrambe le realtà territoriali analizzate: nella maggior parte dei casi (80,0% del campione) è stato creato un apposito ufficio, avente denominazione e compiti specifici eterogenei, seppur riconducibili alla creazione di un legame stabile tra ente locale e aziende di gestione, in modo unitario. La presenza di apposite strutture è prevalente in Toscana: 90,0% dei casi, contro il 70,0% dell'Emilia-Romagna.

In due casi è stata segnalata la risposta "Altro": si tratta di modelli nei quali il coordinamento a livello centrale esiste, ma non è operato da una unità organizzativa dedicata esclusivamente alle aziende terze (tale attività viene svolta in un caso dal direttore generale, nell'altro da un servizio volto a monitorare la qualità dell'azione amministrativa, con particolare attenzione per il controllo

strategico e di gestione, nonché per la promozione delle pari opportunità).

In un caso (5,0%) il coordinamento è demandato al servizio finanziario; si tratta di un ente emiliano-romagnolo.

I dati, quindi, consentono di affermare che quasi sempre è stato attribuito il compito di mantenere i legami con le aziende di gestione ad un'unica struttura, o che comunque vi è quasi sempre un momento di coordinamento (95,0% dei casi, con addirittura il 100,0% in Toscana e il 90,0% in Emilia-Romagna).

Solo in un'amministrazione emiliano-romagnola (5,0% del totale, pari al 10,0% su base regionale), non esiste una struttura unica e non vi è nessun soggetto che opera un'azione di coordinamento: ogni settore dialoga con le aziende afferenti la propria area di competenza in modo indipendente. Tale fenomeno, tuttavia, non deve preoccupare, in quanto l'ente in oggetto ha creato una holding che detiene tutte le partecipazioni comunali: l'attività di fulcro del gruppo viene quindi esercitata tramite tale soggetto.

I dati rilevati sono quindi positivi, in quanto gli enti locali delle regioni analizzate hanno colto l'importanza di individuare una struttura unica deputata a mantenere vivo e continuo il dialogo tra amministrazione e consociate. Tale fenomeno rappresenta un punto di forza nel percorso di definizione di un'attività di programmazione e controllo dal centro alla periferia del gruppo: l'individuazione di un referente unico, che si fa portavoce della volontà politica, facilita sicuramente il coordinamento dell'aggregazione, in quanto le consociate hanno in ogni momento un unico punto di riferimento. In tale contesto risulterà sicuramente più semplice dar vita ad indirizzi unitari, che sarebbero difficilmente realizzabili in presenza di diversi interlocutori per la galassia delle aziende terze: i costi di coordinamento crescerebbero così come rischierebbero di diminuire l'efficacia e l'incisività delle politiche adottate.

La presenza di un referente unico per le aziende di gestione, tuttavia, non fa venire meno l'interfaccia con altri uffici: come evidenziato dalla compilazione dei campi note liberi inseriti nel questionario, gli enti fanno notare come le diverse consociate dialoghino, per gli aspetti prettamente tecnici, con le strutture competenti per materia, anche se l'attività di coordinamento è convenientemente operata da una specifica struttura.

La costante presenza di un punto di riferimento unitario, utile per facilitare, come già osservato, il ruolo di programmazione e controllo spettante al comune-holding, in entrambi i territori esaminati, appare come uno dei principali aspetti positivi rilevati tramite la ricerca.

Tabella 6.6. - *Domanda 1.3*

**1.3 SISTEMI INFORMATICI:** i sistemi informatici dell'ente e delle società partecipate sono comunicanti?

In chiusura della sezione relativa all'organizzazione è stato chiesto agli enti coinvolti nella ricerca se il loro sistema informatico fosse integrato o meno con quello delle diverse aziende di gestione: ciò consentirebbe alla struttura incaricata di collegare l'amministrazione ai soggetti gestori di ottenere in modo semplice e rapido i dati necessari all'attività di indirizzo e controllo.

Tabella 6.7. - *Sistemi informatici*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Il sistema informatico dell'ente comunica con quelli di tutte le società partecipate	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Il sistema informatico dell'ente comunica con quelli di alcune società partecipate	5	25,0%	2	20,0%	3	30,0%
Il sistema informatico dell'ente non comunica con nessuno di quelli delle società partecipate	15	75,0%	8	80,0%	7	70,0%
Altro	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Anche in questo caso il trend è chiaro ed omogeneo su base territoriale: nella maggioranza dei casi (75,0%) non vi è alcun collegamento tra il sistema informatico dell'ente di riferimento e quello delle aziende di gestione. Il fenomeno si verifica in entrambe le regioni: non vi è alcun collegamento nell'80,0% dei casi in Emilia-Romagna e nel 70,0% in Toscana.

Nel 25,0% dei casi vi sono collegamenti, ma avvengono solo tra il sistema informatico dell'ente e quello di alcune delle consociate, operanti in ambiti specifici (come ad esempio la riscossione dei tributi). Tale tipo di connessione si verifica in tre enti toscani (30,0% su base regionale) e due emiliano-romagnoli (20,0% delle amministrazioni di tale territorio).

Il dato non deve sorprendere, specialmente se analizzato alla luce delle considerazioni fatte circa i gruppi pubblici locali. Tali aggregazioni, come precedentemente notato, sono sorte non in base ad uno specifico disegno strategico, ma in risposta a precisi obblighi normativi: per tale motivo non è stato possibile pensare ad un supporto informatico comune, in grado di rendere rapida la circolazione di informazioni omogenee e tra di loro confrontabili.

Non essendo ancora avvertita, nelle prime fasi di creazione del nuovo gruppo pubblico, l'esigenza di coordinamento, a causa di un sorgere tumultuoso di nuove aziende, spesso non adeguatamente controllate dal comune in seguito alla loro creazione, non si è pensato di dotare il nascente aggregato di strumenti informatici comuni.

Tali esigenze sono comunque sentite all'interno degli enti locali, come mostra il tentativo,

necessariamente *ex post*, di creare collegamenti tra i diversi sistemi informatici, compito non facile in presenza di scelte compiute da soggetti differenti in tempi diversi, in base a specifici bisogni. I vantaggi di tali legami, forieri di informazioni preziose e tempestive, potranno appalesare ancor di più l'importanza di una strumentazione comune, che faciliti il dialogo dalle aziende all'ente e viceversa.

In particolare un ente emiliano-romagnolo, cogliendo l'importanza di adeguati supporti informatici per le aggregazioni locali, ha segnalato che è allo studio una soluzione volta all'introduzione di un sistema gestionale condiviso. Pur essendo il processo ad una fase iniziale, l'iniziativa è sicuramente da accogliere favorevolmente, rappresentando un nuovo passo verso la creazione di un gruppo non solo formale ma anche sostanziale.

Tale progetto testimonia ulteriormente l'apertura al cambiamento e l'innovatività degli enti facenti parte del campione d'analisi.

### **6.2.2 Sezione 2: processi e strumenti di programmazione**

La seconda sezione del questionario mirava ad individuare la presenza di un processo di programmazione comune all'intero del gruppo pubblico locale; in più, attraverso i quesiti posti, si è cercato di mettere in luce gli eventuali strumenti di indirizzo utilizzati dall'ente.

Tabella 6.8. - Domande della sezione 2) processi e strumenti di programmazione

<b>Sezione 2) processi e strumenti di programmazione</b>	
<b>2.1 ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b>	il vostro ente dà vita ad un'attività di programmazione sulle società partecipate?
<b>2.2 PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b>	come viene realizzata dal vostro ente la programmazione sulle società partecipate?
<b>2.3 STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b>	quali strumenti di programmazione vengono adottati dal vostro ente per indirizzare l'attività del gruppo pubblico locale?

Tabella 6.9. - Domanda 2.1

<b>2.1 ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b>	il vostro ente dà vita ad un'attività di programmazione sulle società partecipate?
---	--

Tramite il primo quesito si chiedeva agli enti facenti parte del campione se e in che modo essi dessero vita ad un'attività di programmazione nei confronti delle proprie aziende di gestione.

Tabella 6.10. - *Attività di programmazione del gruppo pubblico locale*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
No	1	5,0%	1	10,0%	0	0,0%
Si, ma solo nei confronti di alcune aziende partecipate	13	65,0%	5	50,0%	8	80,0%
Si, nei confronti di tutte le aziende partecipate, ma in modo specifico per ciascuna	4	20,0%	3	30,0%	1	10,0%
Si, la programmazione viene svolta a livello di intero gruppo	1	5,0%	1	10,0%	0	0,0%
Altro	1	5,0%	0	0,0%	1	10,0%

A livello aggregato emerge come tale attività venga svolta, ma molto spesso (65,0% dei casi) solo nei confronti di alcune aziende partecipate. Tale risposta prevale in entrambe le regioni, seppur con qualche differenza (80,0% in Toscana, 50,0% in Emilia-Romagna).

Nel 20,0% dei comuni vengono forniti gli indirizzi per ogni azienda di gestione, ma in maniera specifica per ciascuna, (ciò avviene nel 30,0% degli enti emiliano-romagnoli e nel 10,0% di quelli toscani) in quanto la programmazione unitaria e secondo schemi omogenei per l'intero gruppo si rileva solo nel 5,0% dei casi totali, ovvero in un comune dell'Emilia-Romagna (10,0% degli enti della regione).

Infine, un ente della Toscana (5,0% delle amministrazioni totali che hanno aderito alla ricerca, 10,0% di quelle toscane) ha optato per la risposta "Altro": dalla lettura del campo note si evince come in realtà non vi sia una vera programmazione, quanto la definizione di obblighi di accountability in capo ai singoli amministratori nominati dal comune.

I dati appalesano quindi come sia sentita l'esigenza di definire indirizzi per le proprie aziende di gestione, al fine di tutelare l'interesse della collettività, ma d'altra parte emerge anche l'assenza di linee strategiche comuni, che lasciano il posto ad una programmazione caso per caso.

L'assenza di un disegno strategico alla base della nascita del gruppo pubblico locale ha impatto anche sull'attività di programmazione: nella maggior parte dei casi gli enti si limitano a definire indirizzi generali diversi per ciascuna azienda, perdendo di vista le necessarie interrelazioni che intercorrono tra le varie consociate. In tal modo l'efficacia dell'aggregato ne risulta depotenziata, si perdono le opportunità connesse a possibili sinergie.

Se è vero che i dati mostrano una discreta attenzione verso la definizione di indirizzi nei confronti dei soggetti gestori, è altrettanto vero che la programmazione è spesso limitata alle società "in house", che, in virtù della loro forte interrelazione con l'ente di riferimento, vengono viste come una parte integrante dell'amministrazione comunale, per la quale vengono di conseguenza fissati precisi indirizzi.

Diverso appare il discorso per le aziende che vedono la partecipazione di altri soggetti, quali ad

esempio investitori privati. In tali casi molto spesso non vi è alcuna attività di indirizzo: le motivazioni possono essere individuate nel tentativo di non imporre vincoli a strutture foriere di forti guadagni (specialmente per le aziende di gestione di servizi pubblici economici), o perché le aziende terze sono divenute troppo indipendenti nel tempo (rendendo difficile l'imposizione di indirizzi) o ancora, in alcuni casi, in quanto si ritiene che il compito di programmazione spetti unicamente ai consigli di amministrazione delle varie consociate, nei quali siedono i rappresentanti dell'ente.

Altre volte la programmazione appare impossibile, in virtù della presenza di grandi imprese di diritto privato, a volte anche quotate, nelle quali gli enti hanno una partecipazione ridotta che non sempre si accompagna alla detenzione della "golden share" o di diritti simili.

Emerge quindi una difficoltà, o a volte un vero e proprio disinteresse delle amministrazioni nei confronti di un'organica programmazione di gruppo: l'ente, specialmente in caso di società miste, termina la propria funzione con la nomina dei rappresentanti negli organi volitivi, demandando di fatto interamente il compito di tutela degli interessi pubblici a tali soggetti. Risulta evidente che tale comportamento non solo non è in grado di garantire un compiuto perseguimento degli interessi dei cittadini, specie nei casi di manager che vedono la propria retribuzione aumentare al crescere delle performance economiche dell'azienda, ma contrasta con il ruolo di holding che la Legge ha delineato per il comune.

Tali difficoltà programmatiche, che purtroppo a volte sfociano nell'inerzia, rendono più arduo poter parlare delle aggregazioni pubbliche come di veri e propri gruppi.

Le osservazioni appena svolte non devono tuttavia nascondere i lati positivi dell'attuale situazione, nella quale sta crescendo la tensione verso una corretta attività di programmazione, che attraverso opportuni processi e strumenti potrebbe essere estesa anche oltre i confini dell'"in house providing". Testimonianza di ciò è il 25,0% di enti che in totale hanno dichiarato di fornire indirizzi a tutte le aziende di gestione (20,0% in modo specifico per ciascuna, 5,0% in ottica di gruppo). Pur se in presenza di strumenti non adeguatamente strutturati e perfezionati o di processi ancora non rigorosi o continuativi, vi è lo sforzo finalizzato alla definizione di obiettivi che siano in linea con le esigenze della collettività. Con la formalizzazione ed il perfezionamento dei flussi informativi e degli strumenti utilizzati, magari con l'introduzione di supporti informatici innovativi, la creazione di un vero e proprio gruppo e la sua gestione sono destinati a migliorare nel tempo: non mancano esperienze positive ed innovative in materia, come quella segnalata dall'ente emiliano-romagnolo che dichiara di dar vita ad una programmazione integrata per l'intera aggregazione locale.

A livello territoriale emergono alcune piccole differenze: se in entrambe la tendenza generale spinge verso la programmazione effettuata nei confronti di alcune aziende di gestione, in Emilia-



Romagna appare più forte la tensione verso la definizione di indirizzi nei confronti di tutte le consociate (anche se, per completezza, occorre sottolineare come in tale regione si trovi l'unico ente che non dà vita ad alcuna attività programmatica). Gli enti locali emiliano-romagnoli mostrano ancora una volta una grande apertura nei confronti del cambiamento: essi cercano di estendere la programmazione di gruppo al di fuori degli angusti confini dell'“in house providing”: si cerca, anche se non in modo strutturato, di migliorare la propria capacità di fornire una risposta integrata ai bisogni dei propri cittadini: in tale contesto l'esperienza pionieristica menzionata in precedenza può avere assunto il ruolo di *best practice*, che altre amministrazioni hanno cercato di seguire.

Tabella 6.11. - Domanda 2.2

**2.2 PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:** come viene realizzata dal vostro ente la programmazione sulle società partecipate?

Con la seconda domanda della sezione oggetto di analisi, si è approfondito il processo di programmazione adottato dagli enti campione: si è quindi cercato, per tale via, di verificare la rispondenza delle metodologie adottate ai bisogni dell'amministrazione, individuando il livello di pervasività dell'azione posta in essere.

Tabella 6.12. - Processo di programmazione del gruppo pubblico locale

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
L'ente definisce macro-obiettivi in termini contabili, che poi vengono declinati in obiettivi operativi contabili dalla società partecipata (esempio spese, entrate, costi, proventi)	4	21,1%	1	11,1%	3	30,0%
L'ente definisce macro-obiettivi in termini non contabili, che poi vengono declinati in obiettivi operativi non contabili dalla società partecipata (esempio indicatori di risultato, indicatori tecnici sui servizi erogati)	4	21,1%	3	33,3%	1	10,0%
L'ente definisce linee guida generali, che le società partecipate sono tenute a seguire, ma non definisce obiettivi	7	36,8%	3	33,3%	4	40,0%
Ogni società partecipata dà vita ad una propria programmazione, indipendente da quella dell'ente	5	26,3%	3	33,3%	2	20,0%
Altro	3	15,8%	1	11,1%	2	20,0%

I dati mostrano un quadro di equilibrio tra le diverse risposte fornite dagli enti locali, non vi è una soluzione nettamente prevalente sulle altre. Tuttavia, la maggioranza delle amministrazioni opta per la sola definizione di linee generali (36,8% degli enti): tale risposta prevale in Toscana (40,0%), mentre in Emilia-Romagna essa si ferma al 33,3%.

Successivamente, a livello generale, si riscontra un'alta percentuale di enti che lasciano forte

libertà alle proprie consociate: nel 26,3% dei casi la programmazione dell'ente è separata da quella delle aziende di gestione: ciò è vero per il 33,3% delle amministrazioni emiliano-romagnole e per il 20,0% di quelle toscane.

La definizione di veri e propri obiettivi viene adottata dal 21,1% dei comuni interpellati: il medesimo valore si riscontra sia per la creazione di target sia contabili sia non contabili, che saranno oggetto di specificazione da parte delle aziende esterne. Sul tema si nota una divergenza tra le regioni analizzate, in quanto in Emilia-Romagna prevale la definizione di obiettivi non contabili (33,3% contro 11,1%), mentre in Toscana sono in numero maggiore le amministrazioni che adottano target contabili (30,0% contro 10,0%).

Il 15,8% degli enti ha dato come risposta "Altro" (20,0% in Toscana, 11,1% in Emilia-Romagna).

Le risposte fornite consentono di rendere più chiaro il quadro circa l'intensità dell'azione svolta nei confronti delle aziende di gestione, aggiungendo alcune ombre, ma anche nuove luci.

In particolare, la presenza di molte amministrazioni che dichiarano l'assenza di legami con la programmazione delle proprie consociate rende meno positivo il giudizio fornito in precedenza. Si nota, infatti, come diversi enti, pur dichiarando di dar vita ad una programmazione nei confronti di alcune aziende, o addirittura di tutte le consociate, abbiano poi scelto la risposta oggetto di analisi. Tale contraddizione può essere interpretata, da un lato, come una netta prevalenza di aziende autonome rispetto al comune, su quelle che, avendo legami saldi con l'amministrazione, sono oggetto di attività programmatica. In tale contesto, adottando un criterio di prevalenza, si è optato per affermare che la maggior parte delle aziende svolge autonomamente la propria programmazione.

D'altra parte il fenomeno può far pensare che l'azione dell'ente in realtà si limiti alla definizione di indirizzi generalissimi, a livello di obblighi imposti ai singoli amministratori o addirittura di strategie di mandato, che non trovano tuttavia specificazione in precisi programmi e progetti nei quali coinvolgere pienamente le aziende di gestione. Tale convinzione è rafforzata dalla lettura di quanto affermato da due dei tre enti che hanno scelto la risposta "Altro": in tali casi, pur avendo dichiarato al punto precedente la presenza di un'azione programmatica nei confronti delle aziende terze, ammettono che tale "programmazione" viene posta in essere dal Sindaco tramite le Linee Programmatiche di Mandato oppure è demandata agli amministratori nominati dal comune, con tutti i limiti definiti nel corso della trattazione<sup>269</sup>.

<sup>269</sup> Il terzo comune che ha risposto "Altro" dichiara di utilizzare processi diversi a seconda del legame con le aziende di gestione: così, ad esempio, si dà vita ad una programmazione capillare, con obiettivi contabili e non contabili per le società in house o unipersonali, mentre per le aziende in cui si ha una quota inferiore di partecipazione si definiscono unicamente linee guida generali.

In tali casi, di conseguenza, non è possibile parlare di una vera programmazione per l'intera aggregazione locale, rendendo ancora più labili i legami tra il centro e la holding.

Il quadro presentato non migliora di molto qualora si ricordi che la maggior parte delle amministrazioni si limita a definire linee guida generali, senza stabilire obiettivi. Se da un lato tale scelta può essere giudicata positivamente, interpretando il fatto come la volontà dell'amministrazione di definire solo indirizzi strategici, lasciando l'operatività alle singole aziende, dall'altro la scelta appare per alcuni versi rischiosa. Infatti, la definizione di linee strategiche molto ampie spesso lascia eccessivi margini d'azione alle singole consociate, rendendo opinabile che il loro operato, pur nel rispetto degli "indirizzi" ricevuti, sia orientato ai cittadini e non principalmente al profitto. L'effettiva utilità dell'azione svolta dipende fortemente dagli strumenti utilizzati e dal controllo circa il rispetto di quanto stabilito dall'ente.

Nonostante nella maggior parte dei casi l'attività di programmazione sia di fatto assente o molto generale, si nota come non sia trascurabile la percentuale di coloro che iniziano a sperimentare una più intensa azione nei confronti delle proprie consociate. Tale attività viene posta in essere non limitandosi a definire linee strategiche generali, ma prosegue con la definizione di specifici obiettivi, aventi natura contabile e/o non contabile, che dovranno essere dettagliati dalle singole aziende di gestione.

In tal modo da un lato l'amministrazione potrebbe assicurare una maggiore aderenza rispetto al disegno strategico da essa voluto, garantendo una migliore e pervasiva tutela degli interessi della collettività, dall'altro consentirebbe una sufficiente libertà d'azione ai soggetti terzi (ma senza sconfinare nel quasi totale libero arbitrio da parte loro), che sarebbero in grado di scegliere le vie ritenute più efficaci ed efficienti per raggiungere i target stabiliti dal centro.

Per poter determinare in modo ideale la performance desiderata per le diverse aziende di gestione, sarebbe opportuno che venissero definiti sia obiettivi di natura contabile, sia di natura non contabile: ciò, attualmente, avviene già in due enti, uno per regione. Si sottolinea come una delle due summenzionate amministrazioni sia quella che realizza una programmazione per l'intero gruppo pubblico: tale ente si conferma come fortemente innovativo, la portata della risposta alla domanda precedente trova riscontro anche nel presente quesito.

La presenza di tali amministrazioni mostra come, nonostante la complessità del gruppo pubblico, i comuni delle regioni analizzate cerchino di individuare e sperimentare soluzioni innovative: non deve essere troppo severo il giudizio nei confronti di coloro che si limitano all'una o all'altra tipologia di obiettivi, in quanto tale esperienza può rappresentare un primo passo, foriero di informazioni preziose, verso una più completa ed intensa azione nei confronti delle diverse aziende di gestione e, in seguito dell'intero aggregato.

Da notare, in tema di processo di programmazione, come la presenza di un holding finanziaria non abbia un effetto univoco sull'attività di definizione di obiettivi da parte dell'ente: infatti, i tre comuni che si sono dotati di tale soluzione hanno fornito tre diverse risposte alla domanda in oggetto. Tale fenomeno appalesa come le scelte compiute dalle diverse amministrazioni non siano ancora del tutto omogenee in termini di impatto sul gruppo pubblico: le diverse holding si interfacciano in modo diverso con l'universo delle aziende terze e svolgono ruoli peculiari nei diversi comuni.

A livello territoriale la principale differenza che emerge, come affermato precedentemente, riguarda la definizione degli obiettivi, che le varie aziende saranno poi chiamate a specificare ed attuare (le altre risposte si differenziano al massimo di un solo ente): in Emilia-Romagna si ha la prevalenza di target non contabili, mentre in Toscana sono quelli contabili a prevalere.

I comuni di grandi dimensioni della prima regione, in linea con le risultanze di analisi precedentemente svolte<sup>270</sup>, mostrano una grande attenzione verso la programmazione delle performance non strettamente contabili, approfondendo l'analisi non solo dell'efficienza monetaria, ma anche di quella produttiva, dell'efficacia e della qualità dei prodotti/servizi erogati.

Viceversa la Toscana mostra maggiore attenzione al dato strettamente monetario, più semplice da definire e rilevare e maggiormente in linea con la tradizionale programmazione posta in essere dagli enti locali, geneticamente di tipo finanziario; un solo comune in regione adotta misure anche di tipo non contabile, peraltro completandole con quelle di tipo contabile.

Tabella 6.13. - *Domanda 2.3*

<p><b>2.3 STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b> quali strumenti di programmazione vengono adottati dal vostro ente per indirizzare l'attività del gruppo pubblico locale?</p>
---

Per completare la verifica circa l'attività di programmazione delle amministrazioni considerate, si è scelto di verificare gli strumenti da esse utilizzati per fornire gli indirizzi ai soggetti terzi.

Come mostra la tabella 6.14, di seguito riportata, il campione è composto da 19 enti, in quanto al quesito analizzato non ha risposto l'ente emiliano-romagnolo che ha dichiarato di non avere nessun tipo di attività programmatoria nei confronti delle aziende di gestione.

I dati mostrano chiaramente come tutti gli enti analizzati utilizzino il Contratto di Servizio (100,0%) come strumento di programmazione; in più molti di loro intervengono tramite la Carta dei Servizi (42,1%, 44,4% in Emilia-Romagna ed il 40,0% in Toscana).

<sup>270</sup> Sul punto si consulti DEIDDA GAGLIARDO E., BIGONI M., *Sistemi di programmazione e controllo degli Enti Locali emiliano-romagnoli: processi e strumenti di programmazione*, op. cit..

Tabella 6.14. - *Strumenti di programmazione del gruppo pubblico locale*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	19	100,0%	9	100,0%	20	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	19	100,0%	9	100,0%	20	100,0%
Contratto di Servizio	19	100,0%	9	100,0%	10	100,0%
Carta dei Servizi	8	42,1%	4	44,4%	4	40,0%
Bilancio consolidato preventivo	1	5,3%	1	11,1%	0	0,0%
Definizione, in appositi documenti, di obiettivi in termini contabili, misurati da appositi indicatori (esempio spese, entrate, costi, proventi)	5	26,3%	1	11,1%	4	40,0%
Definizione, in appositi documenti, di obiettivi in termini non contabili, misurati da appositi indicatori (esempio indicatori di risultato, indicatori tecnici sui servizi erogati)	5	26,3%	4	44,4%	1	10,0%
Altro	1	5,3%	1	11,1%	0	0,0%

La definizione di specifici strumenti, contenenti obiettivi contabili e/o non contabili viene posta in essere dal 26,3% dei comuni analizzati: si ripropone la differenza tra le due realtà territoriali analizzate: se in Emilia-Romagna si riscontrano con maggiore frequenza strumenti a contenuto prevalentemente non contabile (44,4% contro 11,1%), in Toscana il fenomeno è opposto (40,0% contro 10,0%).

Infine, si nota come un solo ente adotti il bilancio consolidato preventivo e come uno abbia risposto “Altro”; in entrambi i casi si tratta di amministrazioni emiliano-romagnole.

Una prima considerazione da svolgere riguarda gli enti che, pur avendo dichiarato di avere una programmazione separata da quella delle aziende terze, hanno comunque risposto al presente quesito: in tutti i casi, coerentemente, tali enti hanno dichiarato di utilizzare il solo Contratto di Servizio (integrato, in un caso, dalla Carta dei Servizi). Gli strumenti succitati, di conseguenza, non vengono visti da alcuni enti locali come veri e propri mezzi di efficace programmazione. Tale visione appare condivisibile, laddove si consideri, come affermato precedentemente, che il Contratto di Servizio, pur essendo uno strumento fondamentale per fissare gli obblighi contrattuali essenziali per le aziende terze, non può svolgere una completa funzione programmatoria, essendo per sua natura necessariamente sintetico.

Esso definisce un quadro generale entro il quale si deve formare la performance delle consociate, rappresenta una linea guida che definisce obblighi essenziali e livelli di servizio minimi, ma non può rimanere l'unico strumento di programmazione, in quanto si rischia nuovamente di lasciare eccessiva libertà alle aziende di gestione.

Il Contratto di Servizio rappresenta quindi l'unico strumento di “programmazione”, anche per molti enti che hanno dichiarato, alla precedente domanda, di definire unicamente linee guida generali per le aziende terze, in piena coerenza con le riflessioni appena svolte.

Si noti che in due casi (uno per ciascuna regione analizzata) il Contratto di Servizio viene indicato come unico strumento disponibile, anche se precedentemente si era segnalata la presenza di

un'attività di programmazione in termini di obiettivi di natura contabile: ciò in parte ridimensiona il giudizio sull'azione di tali enti. Essi potrebbero avere Contratti di Servizio maggiormente analitici, o aver inteso i target minimi ivi stabiliti come veri e propri obiettivi specifici. D'altra parte essi potrebbero aver indicato tale risposta in quanto, pur ponendo in essere una programmazione più capillare per un numero ristretto di aziende (entrambe dichiarano di svolgere tale attività solo per alcune di esse), il Contratto di Servizio rappresenta la modalità più diffusa nei confronti dell'ampio universo delle aziende di gestione. In tal caso le considerazioni svolte nelle pagine precedenti manterrebbero la loro piena validità.

I limiti del succitato strumento, che molto spesso è l'unico utilizzato, indebolendo la funzione di holding del comune, possono essere superati integrandolo con altri mezzi di programmazione. Ciò avviene in otto comuni (quattro per regione, ad ulteriore testimonianza dell'equilibrio in termini di esperienze tra le stesse), nei quali vengono prodotti specifici documenti di natura contabile e/o non contabile che vengono consegnati alle consociate, vincolandone l'operato.

Le amministrazioni che dichiarano di dar vita ad obiettivi specifici, ad eccezione dei due casi succitati, sono le medesime che utilizzano appositi strumenti per formalizzare i target per le aziende di gestione. Si tratta quindi di enti che hanno compreso non solo l'importanza della programmazione, ma anche la necessità di formalizzarne i risultati in specifici documenti, per tracciare in modo chiaro il sentiero desiderato dall'amministrazione e facilitare il successivo controllo.

In particolare, emergono nuovamente i due comuni che avevano affermato di utilizzare sia misure contabili che non: essi utilizzano una documentazione completa, volta a formalizzare e misurare tutti i target da assegnare alle aziende terze, in modo tale da rendere più incisiva l'azione programmatica.

Ancora una volta, in piena coerenza con quanto segnalato in precedenza, emerge l'esperienza del comune emiliano-romagnolo già citato più volte: in esso l'attività di programmazione, in ottica di gruppo, è rafforzata non solo dalla definizione di specifici obiettivi, contabili e non, in idonei documenti, ma è corredata dalla stesura di un bilancio consolidato preventivo, unico caso nel campione analizzato. Tale fenomeno consente di affermare che in tale comune ci si è avviati in modo serio verso la costituzione di un vero gruppo, quantomeno in fase di programmazione. Chiaramente la presente analisi non è in grado di approfondire le dinamiche interne a tale aggregazione e i legami tra i vari snodi della rete, ma consente di far emergere come alcune amministrazioni abbiano affrontato in modo innovativo la sfida posta dal mutato contesto socio-economico, cercando, con un'idonea organizzazione, e corretti processi e strumenti di

programmazione e controllo, di orientare l'azione del gruppo verso il soddisfacimento dei bisogni della collettività

A livello territoriale emerge nuovamente e coerentemente il trend individuato in precedenza: in Emilia-Romagna prevale una definizione di obiettivi non contabili, che trova esito in documenti aventi tale natura, mentre in Toscana continua ad essere più facilmente riscontrabile una programmazione di tipo contabile.

### 6.2.3 Sezione 3: processi e strumenti di controllo

La terza sezione del questionario era volta ad individuare, in modo parallelo rispetto alla precedente, la presenza di una attività di controllo da parte degli enti locali nei confronti del proprio gruppo, indagandone parimenti i processi e gli strumenti.

Tabella 6.15. - Domande della sezione 3) processi e strumenti di controllo

<i>Sezione 3) processi e strumenti di controllo</i>
<b>3.1 ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b> il vostro ente dà vita ad un'attività di controllo sulle società partecipate?
<b>3.2 PROCESSO DI CONTROLLO SUL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b> come viene realizzato dal vostro ente il controllo sulle società partecipate?
<b>3.3 STRUMENTI DI CONTROLLO SUL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b> quali strumenti di verifica vengono adottati dal vostro ente per controllare l'attività del gruppo pubblico locale?

Tabella 6.16. - Domanda 3.1

<b>3.1 ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b> il vostro ente dà vita ad un'attività di controllo sulle società partecipate?
--

Con il primo quesito si è quindi cercato di individuare la presenza di un processo di controllo all'interno del gruppo pubblico locale.

Dall'analisi delle risposte fornite al primo quesito, risultanti dalla Tabella 6.17, di seguito riportata, emerge come prevalga la presenza di controlli solo per alcune aziende di gestione (45,0% dei casi): ciò è vero sia in Toscana (50,0% degli enti) sia in Emilia-Romagna (40,0% delle amministrazioni).

In molti comuni, tuttavia, si dà vita ad un controllo inerente tutte le aziende terze, seppur in modo specifico per ciascuna: ciò avviene nel 35,0% dei casi (40,0% in Emilia-Romagna, 30,0% in Toscana).

In quattro casi si ha un controllo a livello di intero gruppo (20,0% dei comuni campione),

equamente divisi nelle due regioni (anche qui 20,0% dei casi ciascuna).

Da segnalare come nessun ente abbia dichiarato di non dar vita ad alcuna azione di controllo.

Tabella 6.17. - *Attività di controllo sul gruppo pubblico locale*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
No	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Sì, ma solo nei confronti di alcune aziende partecipate	9	45,0%	4	40,0%	5	50,0%
Sì, nei confronti di tutte le aziende partecipate, ma in modo specifico per ciascuna	7	35,0%	4	40,0%	3	30,0%
Sì, il controllo viene svolto a livello di intero gruppo	4	20,0%	2	20,0%	2	20,0%
Altro	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

La lettura dei dati consente una prima riflessione: i controlli sembrano essere maggiormente diffusi rispetto alla programmazione all'interno delle aggregazioni locali. Ciò si evince dalla minore dispersione delle risposte ricevute, non si rileva alcun ente che non operi nessuna forma di controllo sulle proprie consociate così come si riduce il ventaglio delle soluzioni utilizzate (come testimonia il mancato utilizzo del campo "Altro").

La ragione tale di fenomeno è da ricercarsi, in primo luogo, nel dettato normativo: essendo il "controllo analogo" uno dei requisiti richiesti dalla Legge per poter dar vita ad aziende "in house" ed essendo tale soluzione assai diffusa nelle regioni considerate, appare chiaro come ogni comune debba quantomeno provvedere al monitoraggio di tali soggetti, in modo tale da mettere in luce la presenza delle caratteristiche volute dalla normativa. L'attività di controllo nei confronti di tali soggetti, 100% pubblici, risulta inoltre semplificata dai forti legami con il comune, ed è di maggiore intensità.

Accanto a tale motivazione deve essere considerata la tendenza, presente in molte amministrazioni, a considerare l'operato delle proprie aziende di gestione solamente a cose fatte: si provvede ad interrelarsi con tali soggetti solo a fine anno, tramite la richiesta di dati per verificare il loro andamento, molto spesso in termini economico-finanziari.

Gli enti, in base a quanto rilevato, sembrano intendere il proprio ruolo principalmente come quello di controllore esterno: essi molto spesso lasciano forte indipendenza alle aziende terze, anche laddove avrebbero titolo per intervenire in modo pervasivo, provvedendo poi a monitorare le performance raggiunte, cercando di tutelare per tale via gli interessi della collettività (cosa peraltro difficile da svolgere in assenza di obiettivi programmati dall'ente stesso e di un sistema di incentivi/sanzioni).

Pare quindi che in molti casi vi sia una visione parziale del problema legato alla gestione di un



gruppo complesso come quello locale, laddove l'amministrazione si mostri blanda nell'attività di programmazione per poi rafforzare la propria presenza in quella di controllo. Ciò, da un lato, è da valutare in maniera positiva, in quanto il processo di controllo consente comunque di creare legami tra il centro e la periferia dell'aggregazione, consentendo al comune di imparare a gestire i flussi informativi, e permette di ridurre l'eccessiva libertà che spesso caratterizza le aziende dei servizi pubblici.

Tuttavia, tale visione non è esente da critiche, laddove si consideri che l'ente, tramite il solo controllo, non è in grado di indirizzare l'azione del gruppo verso il proprio disegno strategico, definito dal Sindaco tramite le Linee Programmatiche di Mandato, la cui realizzazione, a livello locale, non può certo prescindere dalle modalità di gestione dei servizi alla cittadinanza. Il controllo di obiettivi e modalità operative scelte da altri soggetti non consente necessariamente la realizzazione dei *desiderata* dell'ente locale, di ciò che realmente consente il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

Analizzando le risposte fornite dai comuni facenti parte del campione si nota, in coerenza con quanto rilevato nella sezione precedente, che molto spesso il controllo è realizzato solamente nei confronti di alcune aziende, quasi sempre quelle rispetto alle quali si è realizzata un'azione programmatica (solo in caso vi è un ente che definisce indirizzi per tutte le aziende, ma opera un vero e proprio controllo solo per alcune di esse): tali soggetti, quasi sempre "in house", sono guidati da vicino da parte del comune.

La tendenza a giocare un ruolo principalmente di controllore emerge anche dalla forte diffusione di controlli nei confronti di tutte le consociate, che in alcuni casi vengono svolti addirittura in modo omogeneo per l'intero gruppo. Emerge chiaramente come in molti casi si provveda alla definizione di obiettivi solo per alcune aziende, mentre l'attività di monitoraggio venga svolta nei confronti dell'intero universo delle aziende di gestione, seppure con modalità diverse da comune a comune.

Un ulteriore impulso all'allargamento dell'area dei controlli probabilmente verrà dato dalle previsioni del Decreto Legge 1 Luglio 2009, n. 78, che sancisce l'obbligo per le società 100% pubbliche e per quelle miste, di sottostare agli obblighi imposti dal patto di stabilità interno. In particolare, le amministrazioni dovranno provvedere a dar vita a controlli più stringenti per le proprie società miste, che ad oggi, in virtù della presenza di soci privati e, di conseguenza, di criteri di gestione privatistici, molto spesso sfuggono al monitoraggio da parte degli enti locali.

Tabella 6.18. - *Domanda 3.2*

**3.2 PROCESSO DI CONTROLLO SUL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:** come viene realizzato dal vostro ente il controllo sulle società partecipate?

Con la domanda 3.2 si sono indagati i processi di controllo presenti all'interno dell'aggregazione locale.

Tabella 6.19. - *Processo di controllo sul gruppo pubblico locale*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	10	100,0%
La società partecipata trasmette i dati contabili necessari per il controllo da parte dell'ente (esempio spese, entrate, costi, proventi)	18	90,0%	8	80,0%	10	100,0%
La società partecipata trasmette i dati non contabili necessari per il controllo da parte dell'ente (esempio indicatori di risultato, indicatori tecnici sui servizi erogati)	7	35,0%	3	30,0%	4	40,0%
L'ente locale verifica il rispetto degli indirizzi generali forniti, ma non opera un controllo sugli obiettivi della partecipata	1	5,0%	1	10,0%	0	0,0%
Ogni società partecipata dà vita ad una propria attività di controllo, indipendente da quella dell'ente	1	5,0%	1	10,0%	0	0,0%
Altro	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Il quesito relativo al processo di controllo mette in luce una realtà chiara ed omogenea a livello territoriale: le aziende di gestione forniscono principalmente informazioni di natura contabile, ciò avviene addirittura nel 90,0% dei casi. Come affermato in precedenza, il fenomeno si registra in entrambe le regioni analizzate: in particolare, tutte le amministrazioni toscane (100,0%) operano verifiche di natura contabile sulle proprie consociate, così come avviene nell'80,0% dei comuni emiliano-romagnoli.

L'informazione di tipo non contabile appare meno diffusa, essa si riscontra solo nel 35,0% dei casi (40,0% in Toscana, 30,0% in Emilia-Romagna). Solo in un caso (5,0%) l'amministrazione si limita a verificare gli indirizzi generali forniti in fase di programmazione oppure i processi di controllo di ente locale e aziende di gestione sono separati. In entrambi i casi si tratta di comuni emiliano-romagnoli.

Le metodologie utilizzate dagli enti locali per la verifica dei risultati ottenuti dalle diverse consociate appaiono molto più omogenee rispetto a quelle utilizzate in sede di programmazione: il controllo, infatti, ha natura prevalentemente (e a volte unicamente) contabile.

La ragione di tale diffusione delle verifiche contabili, molto maggiore rispetto alla omologa tipologia di programmazione, è da ricercarsi nell'ampia diffusione, specie per gli organismi "in

house” della pratica di analizzare, e in alcuni casi approvare, il bilancio di fine esercizio delle diverse consociate.

Se tale pratica appare assolutamente legittima, al fine di controllare lo stato di salute delle aziende di gestione, essa non può essere l’unica forma di controllo attuata dal comune-holding. Come affermato nel corso della trattazione, infatti, l’analisi dei singoli bilanci, senza un momento di raccordo complessivo tra le stesse, non appare un adeguato strumento di governance in quanto comporta non solo una proliferazione eccessiva delle informazioni, specie nei comuni che hanno optato fortemente per l’esternalizzazione dei servizi, ma fornisce anche una visione particolareggiata dei diversi snodi della rete locale, facendo perdere di vista la performance finale dell’intero gruppo.

La diffusione della pratica di limitare i controlli ai bilanci di esercizio, eventualmente corredati (come si vedrà in seguito) da alcuni indicatori contabili traibili tramite riclassificazione, è legata alla volontà dell’ente di conoscere le performance economico-finanziarie delle proprie consociate, anche per valutare le eventuali entrate garantite dall’investimento nel capitale di tali soggetti. In più, tra le ragioni della diffusione di queste verifiche si può citare la semplicità di tale controllo, che non implica la necessità per l’ente locale di definire metodologie omogenee di preparazione e raccolta dei dati, essendo i bilanci nella loro quasi totalità redatti nel rispetto della normativa civilistica e dei principi contabili nazionali (sono poche le grandi aziende di servizi pubblici locali che redigono il proprio rendiconto seguendo gli IAS/IFRS: tra queste si può citare Hera S.p.A., holding dell’omonimo gruppo).

L’ottenimento di tali informazioni, specialmente se non completato da dati non contabili, e soprattutto in assenza di un’attività di programmazione compiuta, rischia di rendere sterile il controllo succitato, in quanto i dati ottenuti consentono all’ente di capire, anche se in assenza di una visione di gruppo, la situazione economico-finanziaria delle aziende terze, ma non vengono utilizzati per incidere sulla gestione delle stesse.

La stessa programmazione finanziaria, operata dal 21,1% degli enti analizzati, che trova nel controllo contabile il suo momento di verifica, (particolarmente forte in Toscana, si nota ancora una leggera prevalenza rispetto all’Emilia-Romagna nel campo della produzione e verifica di dati contabili), appare utile, ma non completamente sufficiente a garantire un’efficace governance del comune sull’universo delle aziende di gestione.

Occorre tuttavia notare, ad ulteriore rafforzamento della convinzione secondo la quale gli enti intendono principalmente, ad oggi, la propria funzione all’interno del gruppo come quella di *controller*, che le verifiche basate su dati non contabili sono maggiormente diffuse rispetto all’omologa tipologia di programmazione. Alcuni enti, infatti, pur non fissando alcun obiettivo non

contabile ad inizio anno per le proprie consociate provvedono, alla chiusura dell'esercizio, a dar vita ad un monitoraggio che integra diverse tipologie di informazioni: tali amministrazioni, pur non essendo in grado o non volendo definire precisi indirizzi per le aziende di gestione, cercano quindi di monitorare in modo completo l'operatività di tali soggetti. Se ciò, da un lato, appare un comportamento virtuoso, dall'altro, in assenza di un'azione programmatica operata dal comune, l'ottenimento di un quadro completo circa la realtà del gruppo riduce la propria importanza in quanto ancora una volta l'ente rinuncia di fatto a incidere sullo *status quo*, limitandosi ad osservare i fenomeni a cose fatte.

Tutto ciò appare particolarmente rilevante in Toscana, dove il controllo non contabile non viene solamente operato dall'ente che provvedeva a definire obiettivi di tale tipo per le proprie consociate, ma anche da altri tre comuni che si limitavano alla definizione di linee guida generali o che addirittura non davano vita a nessun tipo di programmazione.

In Emilia-Romagna tale comportamento viene assunto da un solo ente, mentre il legame programmazione-controllo non contabile appare saldo in due realtà. È interessante notare come, in tale regione, si osservi il caso di un comune che, pur dichiarando di definire obiettivi ad inizio anno, non svolge alcuna attività di vero e proprio controllo nei confronti delle consociate. Tale comportamento appare pericoloso in quanto, in assenza di momenti di attenta verifica, la fase della programmazione rischia di essere inutile, poiché il soggetto chiamato a raggiungere determinati target di fatto, terminata tale fase, è libero da ogni vincolo di accountability. D'altra parte non appare desiderabile nemmeno definire obiettivi e demandare il successivo controllo all'azienda di gestione, in quanto l'esito di tale attività rischia di essere inficiato dagli interessi della stessa, che potrebbe essere incentivata a mostrare una situazione migliore rispetto a quella reale.

Tabella 6.20. - *Domanda 3.3*

<b>3.3 STRUMENTI DI CONTROLLO SUL GRUPPO PUBBLICO LOCALE:</b> quali strumenti di verifica vengono adottati dal vostro ente per controllare l'attività del gruppo pubblico locale?
---

Con l'ultimo quesito della sezione 3 si sono approfonditi gli strumenti utilizzati dagli enti locali per la verifica delle performance delle proprie consociate: i risultati inerenti tale domanda sono riportati nella tabella 6.21, di seguito presentata.

Analogamente a quanto rilevato in fase di programmazione, anche nell'attività di controllo il Contratto di Servizio appare lo strumento più utilizzato (95,0% dei casi): esso viene sempre adottato in tale fase dagli enti toscani (100,0%) e solo in un caso non viene considerato dalle

amministrazioni emiliano-romagnole (che nel 90,0% dei casi lo impiegano come strumento di verifica).

Tabella 6.21. - *Strumenti di controllo sul gruppo pubblico locale*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	20	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	20	100,0%
Contratto di Servizio	19	95,0%	9	90,0%	10	100,0%
Carta dei Servizi	9	45,0%	4	40,0%	5	50,0%
Bilancio consolidato consuntivo	2	10,0%	1	10,0%	1	10,0%
Reports contabili, con appositi indicatori (es. analisi di bilancio)	15	75,0%	7	70,0%	8	80,0%
Reports non contabili, con appositi indicatori (es. indicatori di efficacia, efficienza)	5	25,0%	3	30,0%	2	20,0%
Relazioni descrittive	12	60,0%	6	60,0%	6	60,0%
Indagini di customer satisfaction	6	30,0%	2	20,0%	4	40,0%
Altro	1	5,0%	0	0,0%	1	10,0%

In linea con quanto emerso dal quesito precedente, si mostrano molto diffusi, in entrambi i territori, i report di natura contabile, presenti nel 75,0% dei casi (80,0% in Toscana, 70,0% in Emilia-Romagna), così come sono frequenti le relazioni descrittive, adottate dal 60,0% dei comuni considerati (la medesima percentuale si riscontra in entrambe le regioni analizzate).

La Carta dei Servizi si mantiene su valori assai simili a quelli registrati nella domanda afferente gli strumenti di programmazione: 45,0% a livello totale, 50,0% in Toscana, 40,0% in Emilia-Romagna.

Poco diffuse, ma comunque presenti, sono le indagini di customer satisfaction (30,0% a livello aggregato, 40,0% in Toscana, 20,0% in Emilia-Romagna) e i report di natura non contabile, questi ultimi adottati dal 25,0% degli enti, ovvero dal 30,0% dei comuni emiliano-romagnoli e dal 20,0% di quelli toscani.

Infine è interessante notare la presenza, nel 10,0% dei casi, del bilancio consolidato consuntivo, adottato da due enti, uno per ciascuna regione (pari ugualmente al 10,0% su base territoriale), e la presenza di un comune toscano che, oltre ad altri strumenti, ha inserito anche la risposta “Altro”.

Il Contratto di Servizio si conferma, anche a livello consuntivo, uno strumento molto utilizzato dagli enti locali: tramite esso si può verificare il rispetto di alcuni standard minimi di servizio e la presenza dei requisiti essenziali per poter continuare a erogare lo stesso. La diffusione di tale documento è sicuramente importante<sup>271</sup>, in quanto stabilisce obblighi ed indirizzi precisi per le partecipate, al rispetto dei quali è vincolato il sussistere dell'affidamento: la verifica delle previsioni

<sup>271</sup> Appare probabile che la mancata evidenziazione del Contratto di Servizio da parte dell'unico ente che non ha dichiarato di utilizzarlo in fase di controllo sia legata al fatto che la verifica del rispetto dello stesso sia demandata ad unità organizzative diverse rispetto a quella in cui opera la persona che ha compilato il questionario.

del Contratto di Servizio rappresenta quindi una fase fondamentale del processo di controllo dell'amministrazione sulle aziende terze.

Tale strumento, tuttavia, come affermato in precedenza, appare utile per definire una cornice generale entro la quale si forma la performance dell'azienda di gestione: l'analisi del rispetto del Contratto di Servizio non consente di evidenziare in modo adeguato i fatti di gestione emersi in corso d'anno, per i quali occorrono controlli più specifici. L'azienda terza, infatti, pur rispettando i dettami del Contratto, potrebbe non essere stata in grado di soddisfare le reali necessità dei cittadini che, essendo per loro natura rapidamente mutevoli, mal si prestano ad essere cristallizzate in uno strumento tendenzialmente statico come quello oggetto di analisi.

Lo studio degli strumenti di controllo adottati dalle amministrazioni territoriali non può, tuttavia, non rilevare come nella maggior parte dei casi il Contratto di Servizio non sia l'unico strumento utilizzato (ciò avviene solo in due realtà, pari al 10,0% dei comuni totali): gli enti coinvolti nella ricerca, dai quali sono particolarmente avvertite le esigenze di controllo, cercano di verificare la performance delle proprie consociate in modo integrato. Si nota, analizzando le singole risposte fornite dalle amministrazioni territoriali, come esse cerchino di dotarsi di un ventaglio ampio di strumenti: ben il 65,0% dei comuni ne adotta almeno tre, percentuale che sale all'85,0% se si considerano coloro che ne hanno almeno due.

Il dato sintetico appare interessante ma merita un'attenta analisi. Molto spesso il Contratto di Servizio si accompagna a report di natura contabile: in diversi casi l'amministrazione, una volta verificato il rispetto dei vincoli imposti dal suddetto strumento, analizza i bilanci d'esercizio delle consociate, accompagnandoli in alcuni casi con indicatori traibili dallo stesso (a volte con metodologie eterogenee tra loro, che rendono complesso il confronto); tale integrazione appare necessaria, ma non sufficiente, per le considerazioni svolte in precedenza, a supportare la governance del comune sul proprio gruppo.

I due suddetti strumenti, nel 20,0% dei casi, sono integrati unicamente dalla Carta dei Servizi: l'utilità di tale strumento, in fase di controllo (ed anche in fase di programmazione), appare limitata: essa, infatti, ha ad oggetto principalmente i rapporti diretti tra azienda di gestione e cittadini. Di conseguenza, nonostante le possibili pressioni dell'amministrazione affinché le consociate si dotino di tale Carta, e il necessario monitoraggio sul rispetto della stessa (che, tuttavia, coinvolge principalmente le Authority di settore), lo strumento in oggetto appare più un mezzo di accountability nei confronti dell'utente che non nei confronti dell'ente locale. La presenza, in questi casi, di tre strumenti di controllo, nonostante sia da considerare positivamente come un buon punto di partenza per future integrazioni, non appare ancora adeguata a supportare il nuovo ruolo di holding del comune.

Meno diffusi sono i report di natura non contabile che, laddove presenti, vanno sempre ad integrare i dati forniti da rendicontazioni di tipo contabile: in questo caso, quindi, gli enti che adottano tale soluzione utilizzano cruscotti completi per il controllo delle proprie partecipate. La presenza di informazioni non contabili è reperibile in quelle amministrazioni che mostrano di aver compreso l'importanza della verifica completa dei risultati ottenuti dalla proprie consociate, ai fini della governance locale: i comuni che le adottano (cinque in tutto), utilizzano dai quattro ai sei strumenti per il monitoraggio delle aziende terze. In particolare, in due casi il controllo di target contabili e non contabili è il momento conclusivo di un più ampio ciclo che prevede anche la definizione, ad opera del comune, degli obiettivi stessi.

Particolarmente diffuse sono le relazioni descrittive, nelle quali vengono inseriti alcuni dati contabili e non, pur prevalendo il testo scritto rispetto alla forma schematica tipica dei report.

Tali relazioni, spesso reperibili anche nei siti web dei diversi enti locali, cercano di fornire una fotografia della realtà delle diverse aziende di gestione, molto spesso cercando di esplicitare i dati inseriti nei diversi bilanci d'esercizio, commentando i trend storici degli stessi. Altre volte esse integrano l'informazione contabile con quella non contabile.

L'effettiva utilità di tali relazioni appare legata, in primo luogo, al loro contenuto: qualora esse contengano solo informazioni contabili, fungendo da "relazione" al bilancio d'esercizio, esse rappresentano un complemento allo stesso, che non aggiunge ulteriori informazioni. Qualora tramite esse si dia vita ad una fotografia completa della gestione svolta dalla consociata, l'effettiva utilità aumenta: si nota, tuttavia, incrociando le risposte di tale domanda con quelle fornite al quesito precedente, come in alcuni casi non esistano report contabili e non contabili veri e propri, di conseguenza la relazione diviene l'unico strumento di controllo effettivo, in assenza tuttavia di modalità continue e complete di raccolta dei dati in appositi format.

La relazione, a parere di chi scrive, dovrebbe essere il risultato finale, la sintesi di una rilevazione posta in essere con metodologie omogenee nel tempo (per favorire analisi temporali): i dati numerici, contabili e non, dovrebbero essere presentati nella propria interezza in appositi report, che troverebbero interpretazione sintetica, per variabili critiche, nella relazione stessa. Si potrebbe così contare su un doppio livello informativo:

- analitico, con scopo gestionale (tramite report), da inviare ai dirigenti delle strutture deputate a fungere da collegamento con le aziende terze;
- sintetico, con fini strategici (attraverso le relazioni), utile agli organi politici per prendere decisioni, ed eventualmente utilizzabile come mezzo di accountability esterna.

Si sottolinea, ancora una volta, come i report e le relazioni appaiano adeguati strumenti di governance qualora siano collegati a obiettivi definiti in sede di programmazione: in tal modo essi

rappresenterebbero un efficace momento di verifica e di “correzione della rotta”. Ciò avviene nei due enti che già si erano distinti per l’innovatività della propria fase di programmazione.

Le indagini di customer satisfaction, ancora moderatamente diffuse, appaiono utili strumenti per poter coinvolgere l’utente finale nel processo di valutazione della performance di gruppo. Esse non possono essere l’unico strumento di controllo, in quanto non sono in grado di cogliere l’essenza tecnica della prestazione globale: l’utente finale ha una visione limitata alla fruizione del prodotto/servizio e difficilmente è in grado di indagare l’efficienza dell’azienda di gestione, non essendo in possesso dei dati e delle competenze necessarie. Tuttavia molti enti mostrano sensibilità verso il cittadino, consentendogli di far sentire la propria voce: le informazioni ottenute in tal modo sono utili non solo per verificare l’operato della consociata, ma anche, in presenza di un’attività di programmazione svolta a livello centrale, per controllare se gli obiettivi stabiliti dal comune sono effettivamente in grado di impattare sullo stato di bisogno della collettività.

Ancora una volta, dall’analisi particolareggiata dei dati, emerge che sono proprio gli enti che si dotano di cruscotti di controllo più avanzati ad essere in prima linea nel processo di interrelazione diretta con gli utenti finali: al pari dei report non contabili anche le indagini di customer satisfaction, seppur leggermente più diffuse dei primi, sono un buon segnale circa la sensibilità delle amministrazioni territoriali nei confronti di corrette logiche di controllo.

Il bilancio consolidato, strumento utile ai fini della governance del gruppo pubblico locale, ma di difficile redazione, è presente solamente in due casi, uno per regione: se esso, da un lato, è adottato dall’amministrazione emiliano-romagnola che pare distinguersi più delle altre in tema di governance, dall’altro si nota come il comune toscano che già lo redige ha un’ottima strumentazione in tema di controlli, ma è meno innovativo in fase di programmazione.

Il quadro inerente i controlli sulle aziende di gestione emergente dall’analisi dei dati mostra una situazione migliore rispetto a quello sorto in seguito all’analisi delle risposte fornite per la sezione relativa alla programmazione.

Pur essendo i controlli ancora principalmente basati sulla verifica del rispetto del Contratto di Servizio e su informazioni provenienti dai singoli bilanci delle consociate, emergono alcune interessanti esperienze innovative, con ben cinque comuni che si sono dotati di cruscotti di controllo completi, in grado di monitorare i diversi aspetti della performance di gruppo: addirittura uno di essi ha integrato, compilando il campo “Altro”, le risposte presenti nel questionario affermando che l’ente dà vita anche a controlli sul campo, andando a svolgere indagini direttamente sui luoghi in cui avviene la produzione/erogazione del bene/servizio.

Giova sottolineare come i due comuni che davano vita a programmazioni complete, hanno ben figurato anche nel campo dei controlli, utilizzando e integrando strumenti diversi: uno di essi,



ovvero il comune collocato in Emilia-Romagna, ha provveduto anche alla redazione di un bilancio consolidato consuntivo, confrontabile con l'omologo documento preparato a preventivo: in tal modo risulta rafforzata la logica di gruppo che emerge dalle risposte fornite da tale amministrazione.

#### 6.2.4 Sezione 4: bilancio consolidato

L'ultima sezione del questionario mirava ad approfondire la tematica inerente il bilancio consolidato. Ad integrazione delle informazioni ottenute in precedenza, si è cercato di capire se i diversi enti stessero cercando di adottare lo strumento, indagando anche le motivazioni relative a tali scelte.

Tabella 6.22. - Domande della sezione 4) bilancio consolidato

<i>Sezione 4) bilancio consolidato</i>
<b>4.1 STATO DI AVANZAMENTO DEL BILANCIO CONSOLIDATO:</b> qual è lo stato di avanzamento circa l'introduzione del bilancio consolidato nel vostro ente?
<b>4.2 MOTIVAZIONI PER LA REDAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO:</b> perché viene redatto il bilancio consolidato nel vostro ente?
<b>4.3 MOTIVAZIONI PER LA MANCATA REDAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO:</b> in caso di mancata redazione del bilancio consolidato, perché tale strumento non è stato adottato?

Tabella 6.23. - Domanda 4.1

<b>4.1 STATO DI AVANZAMENTO DEL BILANCIO CONSOLIDATO:</b> qual è lo stato di avanzamento circa l'introduzione del bilancio consolidato nel vostro ente?
---

Con il primo quesito si chiedeva in quale stadio fosse l'eventuale processo di introduzione del bilancio consolidato.

Tabella 6.24. - Stato di avanzamento del bilancio consolidato

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	20	100,0%	10	100,0%	20	100,0%
Mancate risposte	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	20	100,0%	10	100,0%	20	100,0%
Il bilancio consolidato non è stato predisposto né è in programma una sua introduzione	8	40,0%	6	60,0%	2	20,0%
Il bilancio consolidato non è stato predisposto ma è in programma una sua introduzione	5	25,0%	2	20,0%	3	30,0%
Il bilancio consolidato non è stato predisposto ma è in corso di studio la sua introduzione	3	15,0%	1	10,0%	2	20,0%
Il bilancio consolidato non è stato predisposto ma è in corso di realizzazione	2	10,0%	0	0,0%	2	20,0%
Il bilancio consolidato è già stato realizzato	2	10,0%	1	10,0%	1	10,0%
Altro	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Si è rilevato come nella maggior parte dei casi la redazione di tale documento non sia nell'agenda delle amministrazioni (40,0% dei casi). A livello territoriale, sul tema, si nota la maggiore differenza rinvenibile, alla luce del presente questionario, tra le due regioni: se in Emilia-Romagna ben il 60,0% dei comuni non intende ancora introdurre il bilancio consolidato, in Toscana ciò accade solo nel 20,0% dei casi.

Nel 25,0% dei comuni il documento non è stato predisposto, ma la sua introduzione è in programma: in questo caso torna l'equilibrio tra le due regioni, dato che la risposta è stata scelta dal 30,0% degli enti toscani e dal 20,0% di quelli emiliano-romagnoli.

Il 15,0% dei comuni che hanno aderito alla ricerca sta ponendo in essere uno studio per introdurre lo strumento (20,0% in Toscana, 10,0% in Emilia-Romagna), mentre nel 10,0% dei casi (pari a due enti, entrambi toscani, pari al 20,0% su base regionale) il bilancio consolidato è in corso di realizzazione.

Infine, lo strumento è già attualmente adottato dal 10,0% delle amministrazioni, ovvero due comuni, collocati uno in ciascun territorio analizzato (10,0% degli enti di tali regioni).

La complessità e le importanti problematiche connesse alla redazione del bilancio consolidato fanno in modo che la frequenza delle risposte si riduca all'avanzare del processo di introduzione: sono pochi gli enti che sono vicini all'adozione di tale strumento, oppure lo hanno già predisposto.

Solo il 35,0% dei comuni si trova in una delle fasi operative, ovvero quelle nelle quali non ci si limita ad affermare di voler introdurre il bilancio consolidato ma si dà vita a operazioni funzionali alla sua redazione: tale percentuale scende la 20,0% in Emilia-Romagna, ma sale al 50,0% in Toscana.

Nella maggior parte dei casi lo strumento non è nell'agenda politica delle amministrazioni, oppure vi si trova ma non sono ancora stati svolti concreti passi verso la sua introduzione.

Il dato maggiormente interessante che emerge dal quesito oggetto di analisi riguarda le forti differenze sul tema che si registrano tra le due regioni analizzate: se in tema di organizzazione, programmazione, controlli, i due territori mostravano realtà quasi del tutto omogenee, in tema di bilancio consolidato emergono notevoli differenze.

I comuni toscani appaiono maggiormente permeabili nei confronti di tale documento, mentre le amministrazioni emiliano-romagnole appaiono più orientate verso strumenti di controllo tradizionali, come i report specifici: essi appaiono di sicura utilità, ma non sempre consentono di ottenere una visione di gruppo, privilegiando a volte viste particolari che fanno perdere la coerenza dell'intero aggregato. Non mancano, tuttavia, enti che stanno per introdurre o hanno già introdotto lo strumento: si ricorda che il comune con una strumentazione orientata alla governance più completa, che dal 2008 redige anche un bilancio consolidato, si trova in questa regione.

Viceversa in Toscana, seppur non sempre siano reperibili idonee reportistiche, specialmente dal punto di vista non contabile, appare maggiore la tensione verso la rendicontazione dei risultati dell'intero gruppo pubblico locale. Tale fenomeno trova giustificazione nella forte attenzione verso la strumentazione contabile già più volte emersa nel corso delle presente analisi: gli enti toscani mostrano di utilizzare con frequenza i dati provenienti dai bilanci e dagli altri strumenti contabili del comune o delle consociate.

Tuttavia, la motivazione forse più rilevante che giustifica la differenza è legata al fatto che il primo ente italiano ad aver introdotto il bilancio consolidato è proprio un comune toscano, che ha adottato lo strumento già dal 2004<sup>272</sup>. Grazie a tale esperienza pionieristica, che ha mostrato la propria utilità ai fini della governance sul gruppo pubblico locale<sup>273</sup>, probabilmente si è attivato un percorso di contaminazione culturale tra gli enti inseriti in tale regione che, forti dell'esempio, hanno avuto tempo per studiare e provare ad applicare la *best practice* all'interno della propria realtà.

L'esperienza emiliano-romagnola in tema di bilancio consolidato, al contrario, appare più recente, ma potrebbe essere comunque foriera di interessanti sviluppi futuri, vista la capacità di apprendimento, la permeabilità nei confronti delle innovazioni e la capacità di confronto con le realtà attigue mostrata degli enti della regione in oggetto<sup>274</sup>.

Tabella 6.25. - Domanda 4.2

<p><b>4.2 MOTIVAZIONI PER LA REDAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO:</b> perché viene redatto il bilancio consolidato nel vostro ente?</p>
--

Con il secondo quesito, riservato a coloro che hanno già introdotto il bilancio consolidato o stanno quantomeno pensando di farlo, si è cercato di comprendere quali siano le motivazioni principali che spingono le amministrazioni territoriali a dotarsi di tale strumento.

In questo caso, come emerge dalla tabella 6.26, di seguito riportata, il campione si riduce a dodici unità, ma si devono registrare tre mancate risposte (il tasso di risposta è quindi pari al 75,0%, la medesima percentuale si riscontra in entrambe le realtà considerate), legate probabilmente ad enti che, essendo ancora lontani dall'obiettivo finale (la redazione del documento è solo nell'agenda

<sup>272</sup> Si tratta, come già affermato nel corso della trattazione, del Comune di Pisa. Per approfondimenti sul processo di introduzione del bilancio consolidato in tale ente si consulti GROSSI G., MORI M., *Introduzione del bilancio consolidato nel comune di Pisa: finalità, percorso, metodologia*, Azienditalia, n. 9, 2006, IPSOA, Milano, pagg. 665-674.

<sup>273</sup> Sui vantaggi dell'esperienza del Comune di Pisa in tema di bilancio consolidato si consulti GROSSI G., *New development: consolidated financial reporting as a stimulus for change in Italian local government*, op. cit..

<sup>274</sup> Sul punto si veda DEIDDA GAGLIARDO E., BIGONI M., *Sistemi di programmazione e controllo degli Enti Locali emiliano-romagnoli: processi e strumenti di programmazione*, op. cit..

politica), non ne hanno ancora compreso pienamente la funzione. In particolare, il campione appare esiguo in Emilia-Romagna (hanno risposto quattro comuni: si ricordi che in tale regione è forte l'incidenza di coloro che non intendono ancora adottare il bilancio consolidato), rendendo difficile un compiuto confronto con la Toscana (otto risposte), anche se in entrambi i casi il tasso di risposta raggiunge il 75,0%.

Tabella 6.26. - *Motivazioni per la redazione del bilancio consolidato*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	12	100,0%	4	100,0%	8	100,0%
Mancate risposte	3	25,0%	1	25,0%	2	25,0%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	9	75,0%	3	75,0%	6	75,0%
Per indirizzare la gestione del gruppo pubblico locale	5	41,7%	2	50,0%	3	37,5%
Per controllare l'andamento del gruppo pubblico locale	6	50,0%	3	75,0%	3	37,5%
Per avere una visione d'insieme dell'attività del gruppo pubblico locale	7	58,3%	3	75,0%	4	50,0%
Per creare legami e sinergie tra le diverse aziende del gruppo pubblico locale	3	25,0%	1	25,0%	2	25,0%
Altro	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Dai dati emerge come non vi sia una netta preponderanza di un'opzione rispetto alle altre, anche se la maggior parte dei comuni ritiene il bilancio consolidato un mezzo per delineare una visione d'insieme del gruppo pubblico (58,3% dei casi, 75,0% in Emilia-Romagna e 50,0% in Toscana).

Si registra una leggera prevalenza della funzione di controllo del bilancio consolidato (50,0%, delle amministrazioni, 75,0% in Emilia-Romagna, 37,5% in Toscana), rispetto a quella di programmazione: quest'ultima si rileva nel 41,7% dei comuni intervistati, ovvero nel 50,0% delle amministrazioni emiliano-romagnole e nel 37,5% di quelle toscane.

Meno diffusa la funzione dello strumento come mezzo per creare legami e sinergie all'interno del gruppo pubblico: tale opzione è stata scelta solo dal 25,0% degli enti, la medesima percentuale si rileva in entrambi i territori analizzati.

Gli enti che hanno intrapreso un percorso di introduzione del bilancio consolidato sembrano averne compreso correttamente le funzioni: ad eccezione di pochi casi, i comuni intervistati hanno scelto dalle due alle quattro opzioni, mostrando di capire come tale strumento si presti a diversi utilizzi all'interno dell'aggregazione locale.

Si nota una leggera discrepanza nel momento in cui si analizza la funzione del bilancio consolidato quale mezzo per delineare in maniera più nitida la performance del gruppo. Se molti enti comprendono come tale strumento sia essenziale per fotografare la vera situazione dell'aggregato pubblico, che sfugge agli angusti confini del Bilancio Preventivo Annuale, appare

altrettanto chiaro come essi non siano in grado di capirne pienamente la funzione in relazione alla possibilità che esso garantisce di ottenere sinergie tra le diverse aziende. Infatti, già attraverso la sua fase tecnica di redazione, esso consente di instaurare legami tra le varie consociate, favorendo il dialogo tra le stesse e la circolazione delle informazioni. Ancora, esso fornisce un incentivo molto forte all'omogeneizzazione dei sistemi contabili e, in modo indiretto, dei supporti informatici da utilizzarsi per la regolare tenuta dei conti e per la relativa rendicontazione.

Accanto a tali legami si possono registrare vantaggi relativi a possibili strategie di gruppo, che vedano la collaborazione tra diverse aziende di gestione: in tal modo il bilancio consolidato potrebbe aiutare a comprendere gli esiti di tali azioni. Chiaramente, per tali fini, lo strumento analizzato da solo non è sufficiente: se tuttavia, attraverso specifici strumenti di programmazione condivisi, sia contabili che non contabili, si fosse in grado di definire obiettivi congiunti per le diverse aziende di gestione, tramite il bilancio consolidato sarebbe più agevole monitorarne gli esiti economico-finanziari e rafforzare di conseguenza i legami tra le diverse consociate.

Le risposte fornite dagli enti, di conseguenza, mostrano nuovamente come le aggregazioni locali, ad oggi, non siano ancora veri e propri gruppi, è ancora carente la visione sistemica e strategica degli stessi. Tale convinzione appare rafforzata dal fatto che nessuno dei due comuni che ad oggi redigono il documento, lo considerano mezzo per creare legami tra le aziende: appare comunque possibile (e auspicabile) che con il passare del tempo e il miglioramento delle procedure di ottenimento ed omogeneizzazione dei dati e di produzione dell'informazione finale, il bilancio consolidato possa assumere una ancor più completa funzione all'interno del gruppo.

Considerando anche le altre risposte fornite dalle amministrazioni coinvolte nella ricerca, appare logico che il bilancio consolidato, che nella maggior parte dei casi è solamente un progetto futuro o al momento oggetto di studio, sia visto principalmente come un mezzo per fornire una prima visione di gruppo, cosa che ad oggi il comune non è in grado di ottenere: tale funzione appare la più immediata e semplice da acquisire.

Un utilizzo più approfondito dello strumento, come affermato in precedenza, consentirebbe di trarre ulteriori vantaggi rispetto alla sola registrazione dei risultati globali. Inserendo il bilancio consolidato in un compiuto sistema di programmazione e controllo sarebbe possibile definire obiettivi per le diverse aziende di gestione, creando legami tra le stesse e favorendo la cooperazione e l'ottenimento di sinergie tra le consociate, e dar vita ad un gestione consapevole dei target da ottenere e dei rapporti con gli altri snodi della rete. D'altra parte, esso permette di ottenere, in chiusura di esercizio o anche in corso d'anno, una fotografia precisa sulla realtà del gruppo, funzionale alla ridefinizione di obiettivi per l'anno successivo o per l'attuazione di eventuali

interventi correttivi laddove si individuassero discrepanze rispetto ai risultati desiderati o sorgessero problematiche impreviste.

Tra le regioni analizzate, come affermato in precedenza, appare difficile dar vita ad un vero e proprio confronto, a causa dell'esiguità del campione emiliano-romagnolo: avendo ben presente ciò, si può tuttavia sottolineare come la maggiore differenza tra i due territori, in termini di impatto percentuale, sia rinvenibile circa la considerazione del bilancio consolidato quale strumento di controllo. In Emilia-Romagna, la quasi totalità degli enti considera il documento come efficace mezzo di controllo, mentre nei comuni toscani tende a prevalere una visione "classica", ovvero l'utilizzo dello stesso prettamente per delineare una visione d'insieme del gruppo.

Tabella 6.27. - *Domanda 4.3*

**4.3 MOTIVAZIONI PER LA MANCATA REDAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO:** in caso di mancata redazione del bilancio consolidato, perché tale strumento non è stato adottato?

L'ultimo quesito del questionario era volto a verificare le motivazioni che hanno impedito (o continuano ad impedire) agli enti di introdurre ad oggi il bilancio consolidato.

La domanda era aperta a tutti coloro che ancora non avevano redatto, al 31 Dicembre 2008, tale documento: il campione quindi è pari a diciotto enti e le risposte sono state sedici, pari all'88,9% sia a livello totale che regionale, con due sole mancate risposte, una per regione (11,1%).

Tabella 6.28. - *Motivazioni per la mancata redazione del bilancio consolidato*

	Totale		Emilia-Romagna		Toscana	
Campione	18	100,0%	9	100,0%	9	100,0%
Mancate risposte	2	11,1%	1	11,1%	1	11,1%
Risposte non valide	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Risposte	16	88,9%	8	88,9%	8	88,9%
Inutilità dello strumento	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Assenza delle competenze necessarie alla sua realizzazione	1	6,3%	1	12,5%	0	0,0%
Assenza di una contabilità economico patrimoniale generale in corso d'anno nell'ente	7	43,8%	2	25,0%	5	62,5%
Difficoltà nel reperire le informazioni necessarie	2	12,5%	1	12,5%	1	12,5%
Eccessive difficoltà tecniche nella sua fase di realizzazione	6	37,5%	2	25,0%	4	50,0%
Altro	4	25,0%	3	37,5%	1	12,5%

Anche in riferimento alla presente domanda si registra l'assenza di una risposta preponderante sulle altre: nella maggior parte dei casi l'ostacolo principale è dato dall'assenza di una contabilità economico-patrimoniale generale in corso d'anno: ciò è vero nel 43,8% dei casi. Sul punto si osserva una forte differenza tra le due realtà analizzate: se in Toscana ben il 62,5% dei comuni dichiara di non poter redigere il consolidato a causa della mancanza di idonei strumenti contabili, in

Emilia-Romagna ciò avviene solo nel 25,0% degli enti.

Ulteriore ostacolo è la forte complessità connessa alla redazione del documento, come dichiara il 37,5% dei comuni totali, ovvero il 50,0% di quelli toscani ed il 25,0% di quelli emiliano-romagnoli.

Notevole l'incidenza della risposta "Altro", che si registra nel 25,0% dei casi (37,5% in Emilia-Romagna, 12,5% in Toscana) e supera le rimanenti opzioni: solo il 12,5% dei comuni ritiene eccessivamente complesso reperire le informazioni necessarie (la medesima percentuale si riscontra in entrambe le regioni analizzate) e solo un'amministrazione ritiene di non possedere le competenze necessarie alla redazione del bilancio consolidato (6,3% al livello totale, 12,5% a livello emiliano-romagnolo).

Nessuno dei comuni coinvolti nella ricerca ritiene lo strumento inutile.

Posto che, ad oggi, la redazione del bilancio consolidato non è obbligatoria, e che quindi il dettato normativo, principale riferimento per gli enti locali, non fornisce alcun incentivo in tal senso, la principale difficoltà che le amministrazioni affrontano nel momento in cui si pensa all'introduzione di tale documento, quindi, è legata all'inidoneità degli strumenti contabili adottati dalla stessa. La presenza di una contabilità finanziaria, le cui logiche di funzionamento e i cui risultati differiscono profondamente rispetto a quelle della contabilità economico-patrimoniale generale, adottata dalle aziende di gestione, rende molto difficile poter contare su dati omogenei e attendibili per la produzione del rendiconto consolidato.

Le riforme che si sono succedute nel tempo, ed in particolare il Decreto Legislativo 25 Febbraio 1995, n. 77<sup>275</sup>, non hanno favorito, di fatto, l'evoluzione dei sistemi contabili degli enti, ancorandoli saldamente alla contabilità finanziaria ed alla logica autorizzatoria che essa sottende. Le amministrazioni territoriali, di conseguenza, hanno continuato a redigere, a fine anno, un Conto Economico ed un Conto del Patrimonio sulla base non della regolare tenuta di una contabilità economico-patrimoniale in partita doppia in corso d'anno, ma ricorrendo al Prospetto di Conciliazione, con tutti i limiti informativi ad esso connessi.

Tale situazione rimane quindi il principale ostacolo verso la redazione di un bilancio consolidato, che richiede necessariamente l'omogeneità dei dati e l'evoluzione di molti degli attuali sistemi contabili, onerosa dal punto di vista finanziario e organizzativo: le connesse difficoltà rischiano di essere decisive nella scelta di adottare o meno lo strumento.

Tuttavia, dai dati emerge che tale problematica non è diffusa in modo omogeneo a livello territoriale: infatti, gli enti toscani lamentano l'assenza di una contabilità economico-patrimoniale generale in misura maggiore rispetto a quanto avvenga in Emilia-Romagna. I sistemi contabili di

<sup>275</sup> Tale provvedimento ha definito il nuovo "Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali".

quest'ultimo territorio appaiono quindi come maggiormente avanzati: la regione si conferma nuovamente come fortemente innovativa, forte, peraltro, di esperienze pionieristiche come quelle della Provincia di Ferrara, che già dai primi anni Novanta utilizza regolarmente, in corso d'anno, una contabilità economico-patrimoniale generale in partita doppia.

Si nota, di conseguenza, come in tale regione, pur essendo presenti le dotazioni contabili idonee per la redazione del bilancio consolidato, esso sia ancora poco diffuso (molti enti dichiarano di non aver ancora pensato alla sua introduzione): le motivazioni di ciò sono eterogenee e ben distribuite tra le diverse opzioni. Particolarmente interessante è, a tal fine, l'analisi delle risposte "Altro", nel caso degli enti emiliano-romagnoli: due comuni su tre hanno infatti lamentato l'assenza di una volontà politica che spinga con forza verso l'adozione dello strumento (ciò è stato sottolineato anche da un comune toscano; ben il 18,8% degli enti denota quindi tale problematica).

Si rileva, di conseguenza, come affermato nel corso della trattazione, che la "sponsorizzazione" da parte degli organi volitivi dell'amministrazione risulta essenziale, specialmente in un processo costoso e complesso come quello di redazione del bilancio consolidato, che può essere messo a repentaglio a causa delle notevoli difficoltà che esso comporta. I commenti apportati dai comuni nei campi note sembrano far emergere, in alcuni casi, amministrazioni "a due velocità": da un lato gli operatori, consci dei vantaggi che il bilancio consolidato porterebbe, dall'altra i politici, ancora poco attenti a tali problematiche, non essendo, peraltro, molto spesso in possesso delle competenze necessarie per comprendere pienamente la portata dell'innovazione.

Proprio le già citate difficoltà tecniche di redazione del bilancio consolidato rappresentano un notevole ostacolo alla sua introduzione: le ragioni di ciò possono essere molteplici. Oltre al non sempre presente appoggio politico, occorre considerare anche gli ostacoli legati a strumentazioni informatiche non sufficientemente avanzate, che richiederebbero ingenti investimenti, o non ancora comunicanti tra loro, rendendo la trasmissione dei dati contabili complessa e poco tempestiva.

Ancora, appare sottostimato il problema legato alla presenza di adeguate professionalità, in grado di guidare la definizione e lo svolgimento delle diverse fasi necessarie (solo un ente ritiene di non avere al proprio interno le risorse umane necessarie a tal fine), specialmente laddove si utilizzi unicamente una contabilità di tipo finanziario. Ad evidenza, si noti come i due comuni che hanno già adottato lo strumento, hanno avuto l'appoggio di alcune delle Università del territorio.

Tra le difficoltà connesse alla redazione del consolidato può essere inclusa anche la non univoca individuazione dell'area di controllo da parte dell'ente, specialmente in assenza di adeguati paradigmi da seguire: uno dei comuni ha sottolineato con forza, in un campo note, la necessità di avere parametri di riferimento certi nelle diverse fasi di redazione del documento. Un aiuto in tema può giungere dall'approvazione del PCEL 4, che fornisce un paradigma utilizzabile dagli enti locali



italiani, anche se esso richiede necessariamente (e d'altra parte lo afferma apertamente) l'introduzione di una contabilità economico-patrimoniale generale in corso d'anno, essendo basato sugli IPSAS, nati dall'esperienza anglosassone, nella quale l'"accrual accounting" è stato introdotto da tempo.

Strettamente legato a quanto appena affermato, specialmente in tema di supporti informatici, è l'individuazione, da parte di alcuni enti, delle difficoltà inerenti il reperimento delle informazioni necessarie: tale problema, per quanto ritenuto meno pressante, sottolinea ulteriormente la necessità di forti investimenti in tecnologia, a supporto delle fasi di produzione, raccolta e trasmissione dei dati necessari alla redazione del bilancio consolidato.

## **7. STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO DEI GRUPPI PUBBLICI LOCALI: UNA PROPOSTA**

### ***7.1 La fase di feedback della ricerca***

In conformità con la metodologia adottata, si è provveduto, nell'ambito della fase deduttiva, ad analizzare la normativa in tema di servizi pubblici locali, per poi focalizzare l'attenzione sul pensiero economico aziendale in tema di governance sui gruppi pubblici. Tale fase si è conclusa con l'estrapolazione di un modello normativo/dottrinale a supporto della governance degli enti locali sulle proprie aziende di gestione.

Si è poi provveduto, nel corso della fase induttiva, a verificare l'applicazione del modello nei comuni capoluogo emiliano-romagnoli e toscani. Dall'analisi è emerso come tale modello non sempre sia adottato dagli enti considerati, pur in presenza di esperienze innovative: ad oggi si registra una forte frammentarietà delle soluzioni individuate e, in particolare, notevoli carenze in fase di programmazione di gruppo.

Nella fase di feedback ci si è chiesti (*Q3*): *il modello, nella sua forma attuale, è adeguato a supportare la governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici?*

Si è quindi provveduto ad analizzare le principali problematiche connesse alle soluzioni ad oggi adottate dalle amministrazioni territoriali riguardo all'organizzazione, ai processi e agli strumenti di programmazione e controllo delle aggregazioni pubbliche, sottolineando, attraverso le questioni sollevate da tale indagine, i limiti del modello estrapolato nella fase deduttiva.

Si sono quindi proposte alcune soluzioni, con particolare riferimento agli strumenti di programmazione e controllo di gruppo, che consentano di superare i succitati limiti e di favorire una più incisiva governance dell'ente locale sulle proprie aziende di gestione.

Si sono ipotizzati, infine, possibili accorgimenti per agevolare una graduale adozione negli enti locali italiani degli strumenti proposti, in modo tale, da un lato, da evitare pericolose fratture con la normale operatività delle amministrazioni, e dall'altro lato per consentire un presidio sempre più efficace sull'intero aggregato pubblico.

### ***7.2 Limiti degli attuali strumenti di programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali***

L'analisi delle realtà coinvolte nella ricerca ha mostrato come i comuni emiliano-romagnoli e toscani, pur comprendendo l'importanza di individuare apposite strutture, all'interno dell'amministrazione, cui attribuire il compito di creare e rafforzare i legami tra l'ente locale e le aziende di gestione, mostrano notevoli carenze, in particolar modo in relazione agli strumenti

tramite i quali rendere effettivo il proprio ruolo di holding.

L'assenza di una visione strategica dell'aggregazione pubblica emerge chiaramente dall'assenza, nella quasi totalità dei casi, di un'attività di programmazione che coinvolga tutte i soggetti gestori, privilegiando un'azione caso per caso, che molto spesso viene esercitata solo nei confronti delle società "in house" o comunque nei confronti di aziende fortemente interrelate con l'ente di riferimento.

Inoltre, molto spesso, la programmazione stessa si limita a definire linee guida generali, senza la definizione di alcun obiettivo.

Si nota, d'altra parte, come venga molto spesso lasciata forte indipendenza ad altre tipologie di aziende, come ad esempio quelle miste, che sovente si trovano ad agire al di fuori di ogni intervento da parte dell'amministrazione territoriale: in tali casi il comune si limita a nominare gli amministratori, demandando loro la funzione di tutela degli interessi della collettività. Tale comportamento rischia di rendere assolutamente preponderanti le finalità di tipo economico rispetto a quelle sociali, specie se la retribuzione dei manager è legata alle performance economico-finanziarie dell'azienda.

Tali problematiche vengono aggravate dal fatto che molte amministrazioni si limitano ad utilizzare il Contratto di Servizio quale strumento programmatico: esso, come già affermato in precedenza, mal si presta a guidare la multiforme gestione delle consociate.

I controlli appaiono maggiormente diffusi rispetto alla programmazione, vi è la tendenza, da parte degli enti locali, ad intendere principalmente la propria funzione all'interno del gruppo come quella di *controller*, anche se con intensità diversa caso per caso.

Tale fenomeno è in buona parte legato al requisito del controllo analogo, necessario per poter dar vita a società "in house", molto diffuse nel contesto italiano: l'ente cerca così di dimostrare il forte legame che intercorre tra esse e l'amministrazione, come imposto dalla Legge.

La ricchezza di strumenti adottati ai fini del controllo cela tuttavia un utilizzo, in molti casi, del Contratto di Servizio come mezzo di verifica, oppure di relazioni generali o dati contabili; in particolare, questi ultimi appaiono particolarmente diffusi, in quanto l'ente provvede, quale forma di controllo, ad analizzare i bilanci delle consociate, corredandoli a volte con specifici indicatori da essi provenienti. Si tratta di una modalità di verifica utile, ma non sufficiente a fotografare la realtà della singola azienda di gestione e, ancor meno, a fornire una visione completa delle performance del gruppo pubblico locale.

L'utilizzo di dati non contabili, attraverso idonei report, appare ancora poco diffuso e limitato ad alcune realtà di frontiera.

Si nota, inoltre, come molto spesso l'attività di controllo risulti scollata da quella di

programmazione, essendo la prima più diffusa della seconda. In tal modo le amministrazioni rinunciano ad incidere in maniera concreta sul gruppo, limitandosi spesso a verificare il raggiungimento di obiettivi (spesso solo contabili) definiti in modo indipendente dalla singola azienda di gestione.

Il bilancio consolidato, ad oggi, è uno strumento ancora poco diffuso, confinato ad alcune realtà di frontiera. Si nota, tuttavia, un crescente interesse da parte degli operatori nei confronti dello strumento, da utilizzarsi principalmente per fornire la visione d'insieme del gruppo pubblico locale che ancora manca, superando i limiti propri del Bilancio Preventivo Annuale e del Rendiconto di fine anno, ma anche a fini di controllo dell'aggregato.

Gli ostacoli principali all'introduzione del documento sono legati soprattutto all'assenza di una contabilità economico-patrimoniale generale, presupposto essenziale per l'omogeneizzazione dei dati utili per la redazione del bilancio consolidato.

D'altra parte si registrano anche difficoltà connesse alla complessità insita nel processo di predisposizione dello stesso, ostacoli che possono far naufragare il progetto in assenza di una forte volontà politica (cosa che non sempre si riscontra nei comuni indagati). I costi monetari ed organizzativi, connessi anche alla necessaria evoluzione dei sistemi informativi, la mancanza di idonee professionalità e l'assenza di sicuri paradigmi di riferimento che guidino il processo di creazione del bilancio consolidato rappresentano ulteriori ostacoli nel tortuoso cammino di introduzione di tale strumento.

Il modello estrapolato nel corso della fase deduttiva consentirebbe, se applicato, di ovviare ad alcune delle succitate problematiche: tuttavia anch'esso, alla luce delle esigenze manifestate dagli enti locali analizzati, mostra alcuni limiti.

Il bilancio consolidato, per le considerazioni svolte nel corso della trattazione, è uno strumento di sicura utilità per il gruppo pubblico, essendo esso in grado di dare una visione di insieme dell'aggregato, di consentire la valutazione dello "stato di salute", per favorire sinergie tra le consociate.

Occorre tuttavia osservare che tale documento sconta alcuni limiti, connessi alla natura dello stesso ed alla sua funzione informativa.

Innanzitutto, il modello normativo/dottrinale sposta il focus sul momento del controllo, mentre non prende in adeguata considerazione l'altrettanto importante fase della programmazione. In particolare, il bilancio consolidato è per sua stessa essenza un documento consuntivo, che viene prodotto solamente al termine dell'esercizio, peraltro con tempi di redazione e approvazione piuttosto lunghi. In tal modo esso si configura sicuramente come un mezzo idoneo a fornire una fotografia dell'intero aggregato locale: si tratterebbe, in ogni caso, di un fotogramma scattato a cose

fatte, quando ormai la possibilità di incidere effettivamente sulla gestione in corso è assente. Ancora, esso fornisce importanti informazioni consuntive, ma non appare adeguato a definire specifici obiettivi da assegnare alle singole consociate, lasciando loro, di conseguenza, un'eccessiva libertà d'azione.

Il bilancio consolidato, d'altra parte, registra unicamente, secondo i canoni della contabilità economico-patrimoniale generale, le attività e le passività, i costi ed i proventi propri del gruppo nell'esercizio analizzato. Si tratta quindi di un documento che fornisce informazioni unicamente contabili, che se da un lato consente di verificare l'economicità in senso stretto nell'uso dei fattori produttivi (proventi  $\geq$  costi), dall'altro non permette un giudizio in merito all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità in senso ampio dell'azione del gruppo. Il comune, tramite tale documento, potrebbe sicuramente conoscere la situazione economica, finanziaria e patrimoniale del gruppo, ma non sarebbe in grado di rendicontare i risultati non contabili delle azioni poste in essere, né il livello di soddisfazione dell'utenza nei confronti delle prestazioni ricevute.

D'altra parte tale documento, avendo lo scopo di rappresentare il patrimonio ed il reddito del gruppo come se esso fosse un'unica azienda, non consente, in assenza di specifici approfondimenti in sede di Nota Integrativa, di apprezzare il contributo delle singole consociate all'ottenimento dei risultati aggregati e il rapporto tra la redditività della singola azienda e quella dell'intero aggregato.

Strettamente connessa a quanto scritto, vi è anche la difficoltà di valutare l'impatto dei risultati dei singoli servizi sul gruppo: le operazioni di consolidamento fanno perdere importanti informazioni circa l'economicità dei servizi stessi, per i quali sono quindi necessari ulteriori approfondimenti. La mancanza di specifiche conoscenze, inoltre, circa i servizi rende più difficile valutare la convenienza di una gestione interna o esterna. In più, vista la già citata natura eminentemente contabile del documento, esso non consente di verificare adeguatamente i fatti di gestione non contabili delle singole consociate: esso, fornendo una fotografia dell'intero aggregato, fa perdere importanti informazioni sulle realtà delle diverse consociate. Il bilancio consolidato, quindi, non solo non fornisce informazioni quali-quantitative e temporali in relazione all'intero aggregato, ma a maggior ragione non è in grado di garantirle a livello di singole aziende: si deve quindi notare l'inadeguatezza del documento a fotografare le performance delle diverse consociate.

Le succitate problematiche possono essere in parte risolte tramite l'utilizzo di report contenenti indicatori: essi, da un lato, possono fornire un importante supporto in fase di programmazione, definendo target che le aziende di gestione sono tenute a raggiungere, dall'altro garantendo un adeguato ed oggettivo feedback in sede di controllo.

Gli indicatori possono quindi integrare le informazioni unicamente aggregate e contabili fornite dal bilancio consolidato, arricchendole con dati quanti-qualitativi e temporali, ottenibili sia con

riferimento all'intero gruppo, sia in relazione alle singole aziende di gestione.

Occorre notare, tuttavia, come la presenza di diversi report, da affiancare al bilancio consolidato, comporta una notevole proliferazione dei documenti informativi che gli enti locali sono chiamati a considerare.

La definizione di documenti contabili e non contabili, con riferimento all'intero gruppo o alle singole consociate, caratterizzati da notevole eterogeneità, rischia di rendere ancor più complessa l'attività di programmazione e controllo dell'aggregazione pubblica, disincentivando ulteriormente gli enti. In più, la frammentazione informativa e la proliferazione dei documenti rende meno incisiva l'azione della holding, nella quale le strutture di controllo sarebbero interessate da flussi di dati non coerenti tra loro o magari relativi a dimensioni non critiche per il successo del gruppo o delle singole aziende di gestione. Tali criticità verrebbero ulteriormente acuite dallo scollegamento tra risultati contabili, misurati dal bilancio consolidato, e performance non contabili, registrate dagli indicatori: in tal caso sarebbe impossibile valutare in maniera precisa la bontà dell'azione delle diverse aziende (e del gruppo), in rapporto all'assorbimento delle risorse finanziarie.

Appare quindi necessario dotarsi di idonei strumenti, che forniscano un'adeguata risposta ai bisogni degli enti e che fotografino in modo efficace ma sufficientemente sintetico l'aggregato pubblico.

Tabella 7.1. – *I limiti degli strumenti previsti dal modello normativo/dottrinale*

<i>Strumento</i>	<i>Limite</i>
<b>Bilancio consolidato</b>	Focus sul momento del controllo
	Informazioni unicamente contabili
	Inadeguatezza a fotografare la performance delle diverse consociate
<b>Sistema degli indicatori</b>	Proliferazione dei documenti informativi
	Eterogeneità dei documenti informativi
<u><b>Sistema informativo generale</b></u>	<u><i>Scollegamento tra risultati contabili e performance non contabili</i></u>

### **7.3 Il superamento dei limiti: una proposta operativa**

Visti i limiti degli attuali strumenti di programmazione e controllo dei gruppi pubblici, appare opportuno cercare di fornire una proposta in grado di superare i limiti stessi, garantendo un'efficace reportistica alla holding, tanto a livello di circuito strategico quanto a livello di circuito gestionale.

Si noti che, a livello di circuito strategico, la formulazione di programmi e progetti da inserire nella RPP ad opera dei politici, uniti ad un'apposita reportistica che vada a consuntivare i macro-obiettivi in essa contenuti (elementi che dovrebbero essere già presenti negli enti locali, almeno in

quelli di grandi dimensioni nei quali è stato introdotto il controllo strategico) consentirebbero di avere le informazioni sintetiche basilari per l'impostazione e la manutenzione delle strategie.

A livello strategico, quindi, non appare opportuna la definizione di strumenti particolari, laddove la programmazione avvenga in modo sequenziale: dai programmi e progetti agli obiettivi operativi. Il controllo, conseguentemente, potrebbe essere altrettanto sequenziale, tramite la rilevazione dei risultati particolari, che costituiranno le cause elementari del raggiungimento o del mancato ottenimento dei target di tipo strategico.

La reportistica strategica dovrebbe, quindi, basarsi su quella di tipo gestionale, costituendone una sintesi, volta a mettere in luce unicamente le variabili chiave. Sorge, tuttavia, il problema di disporre di strumenti di programmazione e controllo gestionale affidabili ed accurati, in quanto in loro assenza viene meno un anello fondamentale per l'intera catena informativa, rendendo complessa, se non impossibile, la sintesi appena descritta.

Occorre notare, tuttavia, che gli strumenti attualmente disponibili sono soggetti ai limiti esposti in precedenza. La mancanza di una corretta attività di programmazione gestionale rende, di conseguenza, impossibile il successivo controllo, mettendo in serio pericolo il ruolo di tutore dell'interesse pubblico dell'ente locale.

Appare opportuna, onde evitare il pericolo di introdurre strumenti frammentari e non sistematici, la definizione di un **unico documento** che consenta all'ente locale, secondo schemi semplici ed omogenei, di poter svolgere pienamente la propria funzione.

Esso potrebbe essere creato a partire da strumenti quali il bilancio consolidato, che consente di ottenere una visione d'insieme dell'intero gruppo ed una definizione dei risultati economico-finanziari e patrimoniali dell'aggregazione, e gli indicatori, che completano il precedente documento mettendo in luce dati quanti-qualitativi e temporali, che integrano la dimensione contabile.

Da quanto affermato sorgono due esigenze di grande importanza per il gruppo pubblico locale:

- la necessità di contare su precisi e omogenei strumenti di programmazione e controllo gestionale, che consentano da un lato di avere una visione completa dell'aggregato, dall'altro di definire specifici indirizzi per ogni azienda controllata, ponendo in essere, successivamente, un adeguato controllo gestionale. Tale attività è presupposto fondamentale per chiudere e rialimentare il circuito strategico;
- l'importanza di avere un numero contenuto di strumenti, per evitare la frammentazione dei dati e la moltiplicazione delle fonti informative, che renderebbe molto più complesso il processo di programmazione e controllo, non essendo possibile contare su un documento di sintesi nel quale reperire quanto necessario per tale attività.

Per le succitate motivazioni appare utile l'adozione di uno strumento completo, ovvero in grado sintetizzare sia l'intera attività del gruppo pubblico, sia quella delle singole controllate, garantendo così un efficace presidio di tutte le aree critiche. Sarebbe fondamentale, in più, che lo strumento fosse multidimensionale, capace cioè di considerare sia la dimensione contabile sia quella non contabile, e circolare, ovvero non dovrebbe limitarsi alla sola fase del controllo, ma dovrebbe agire anche nella fase preventiva, consentendo la fissazione di obiettivi per l'intero aggregato e per le singole aziende. Inoltre, sarebbe utile poter contare su di uno strumento unitario, che racchiuda in sé tutte le informazioni utili per conoscere lo stato di salute del gruppo, ponendo freno alla moltiplicazione delle fonti di dati, e personalizzabile, ovvero plasmabile, con diversi livelli di approfondimento, sulla base delle esigenze delle amministrazioni, pur mantenendo una struttura di base omogenea, che favorisca confronti nello spazio e nel tempo.

Il sistema informativo generale, infine, dovrebbe essere sistemico, ovvero dovrebbe integrare la dimensione contabile e quella non contabile, in modo da fornire una lettura completa dei risultati di programmi e progetti e delle risorse utilizzate per la loro realizzazione.

Tabella 7.2. – *Il superamento dei limiti degli strumenti previsti dal modello normativo/dottrinale*

<i>Strumento</i>	<i>Limite</i>	<i>Soluzione</i>
<b>Bilancio consolidato</b>	Focus sul momento del controllo	Circolarità
	Informazioni unicamente contabili	Multidimensionalità
	Inadeguatezza a fotografare le performance delle diverse consociate	Completezza
<b>Sistema degli indicatori</b>	Proliferazione dei documenti informativi	Unitarietà
	Eterogeneità dei documenti informativi	Personalizzabilità
<b><u>Sistema informativo generale</u></b>	<u>Scollegamento tra risultati contabili e performance non contabili</u>	<u>Sistemicità</u>

È quindi possibile l'adozione di un **Programma Consolidato**, quale documento in grado di sfruttare i benefici connessi ai precedenti strumenti, consistente in una “fusione” tra le informazioni da essi garantite. Tale Programma potrebbe divenire l'elemento attualmente mancante nel processo di programmazione e controllo della holding sulle proprie controllate: da un lato potrebbe contenere gli indirizzi specifici che le aziende terze sarebbero chiamate a rispettare e a declinare in azioni operative, dall'altro, tramite una forma omogenea, potrebbe essere la sede per consuntivare in maniera coordinata i risultati conseguiti, favorendo il raffronto con le previsioni e l'analisi degli scostamenti.

Tale documento avrebbe orizzonte temporale necessariamente annuale, e la sua adozione



dovrebbe essere prevista nel regolamento di contabilità<sup>276</sup> dell'amministrazione, in modo tale da renderlo conoscibile a tutte le unità aziendali, legandolo agli obblighi stabiliti tramite Contratto di Servizio.

A ben vedere, in realtà, il Programma Consolidato avrebbe una funzione duplice, intervenendo in sede preventiva, in modo tale da fissare obiettivi, ed in sede concomitante e consuntiva, per verificare il raggiungimento degli stessi: è quindi più opportuno parlare di **Programma Consolidato** (PC) in fase di programmazione, e di **Report del Programma Consolidato** (RPC) in sede di controllo.

### **7.3.1 Il Programma Consolidato**

In base a quanto affermato in precedenza, il Programma Consolidato potrebbe rappresentare il documento cardine della programmazione gestionale di gruppo.

A livello preventivo, il PC dovrebbe prevedere gli obiettivi che ogni azienda terza è chiamata a raggiungere. Più precisamente, il documento dovrebbe essere unico, ma suddiviso in due parti, una non contabile ed una contabile.

La prima dovrebbe avere, innanzitutto, una **sezione introduttiva**, nella quale fare una breve descrizione del gruppo pubblico, definendo da quali aziende esso è composto. A tal fine divengono preziose le informazioni che sono state raccolte nella fase preliminare e che hanno consentito di individuare l'area di influenza dell'amministrazione territoriale. Potrebbe essere così presentato un quadro riassuntivo nel quale vengono elencate:

- le singole aziende controllate;
- la loro ragione sociale;
- la loro data di costituzione;
- l'eventuale quota di partecipazione dell'ente;
- l'attività da esse svolta;
- l'area geografica nella quale operano;
- ulteriori informazioni circa i poteri propri dell'amministrazione sulle aziende stesse (es. possibilità di nominare uno o più amministratori).

Il quadro riassuntivo, semplice da redigere qualora si sia già svolta tale analisi fondamentale in fase preliminare, come precedentemente consigliato, sarebbe utile per verificare la composizione dell'area di influenza dell'ente e la sua modificazione nel tempo. La sezione introduttiva consentirebbe quindi di capire rapidamente le aree in cui si trova ad operare l'aggregazione, nonché

<sup>276</sup> Sul tema del regolamento di contabilità degli enti locali si veda CAPERCHIONE E., *Il regolamento di contabilità dell'ente locale*, Maggioli, Rimini, 1996.

la funzionalità della struttura allo svolgimento delle attività stesse, mettendo in luce eventuali partecipazioni in imprese non direttamente strumentali alla promozione del benessere sociale sul territorio.

Tabella 7.3. - *La sezione introduttiva del Programma Consolidato*

PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...							
SEZIONE INTRODUTTIVA							
N.	Nome Azienda	Ragione sociale	Data costituzione	Quota di pertinenza dell'ente	Attività svolta	Area geografica	Altre informazioni

Successivamente, dovrebbero essere definiti gli indirizzi veri e propri per le singole consociate. In realtà, appare opportuno individuare due sezioni, nella **prima** delle quali inserire dati maggiormente analitici sulle singole aziende considerate. Occorrerebbe, prima di tutto, mettere in luce l'entità del capitale sociale o del fondo consortile, con la definizione della quota di pertinenza dell'ente locale, unitamente ad alcuni riferimenti per contattare rapidamente le stesse (numero di telefono, e-mail, sito internet laddove presente).

Di sicura utilità sarebbe anche l'informazione circa le modalità con le quali la consociata ha ottenuto il diritto ad erogare determinati servizi, con specifico riferimento agli obblighi imposti dalla normativa vigente, per i servizi di natura economica *in primis*; sarebbe poi opportuno conoscere l'eventuale data entro la quale scadrà tale diritto e vi sarà l'obbligo di una nuova procedura concorsuale, in modo tale da "preparare" non solo l'azienda, ma anche la holding, alla futura gara.

Sempre con riferimento ai servizi erogati, sarebbe opportuno segnalare se l'azienda opera nel rispetto di un preciso Contratto di Servizio (sarebbe di notevole importanza che ciò avvenisse, avendo individuato in tale strumento la sede per "ratificare" gli accordi in tema di programmazione e controllo del gruppo) e se la stessa abbia emesso una Carta dei Servizi, a tutela della cittadinanza; chiaramente l'ente locale dovrebbe sovrintendere al rispetto dei contenuti di tale documento da parte della controllata.

Ancora, potrebbe essere utile mettere in luce l'assetto proprietario dell'azienda, specialmente laddove essa veda la presenza di altri enti locali o di soci privati, in modo tale da evidenziare i rapporti di forza tra i vari soggetti proprietari.

Sarebbe poi opportuno descrivere il modello di governance adottato dalla controllata, con l'evidenziazione della composizione degli organi societari, con informazioni circa la loro nomina e la loro durata in carica ed, eventualmente, la definizione dei compensi percepiti da coloro che sono stati individuati dall'ente (in modo tale da poter rispettare le previsioni, in tema di trasparenza, imposte dalla Legge 27 Dicembre 2006 n. 296<sup>277</sup>).

Tabella 7.4. - *La prima sezione, parte non contabile, del Programma Consolidato (caso di una S.p.A.)*

PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...				
SEZIONE 1.1 - DATI GENERALI AZIENDA XY				
Nome azienda			E-mail	
Capitale Sociale			Modalità ottenimento affidamento	
Quota di pertinenza dell'ente			Scadenza affidamento	
Sede Legale			Contratto di Servizio	
Numero telefono			Carta dei Servizi	
Descrizione attività svolta				
SEZIONE 1.1 - ASSETTI PROPRIETARI E DI GOVERNANCE AZIENDA XY				
Assemblea				
Nome Socio	Numero azioni	Valore nominale	Quota %	
Totale				
Consiglio di Amministrazione				
Carica	Nominativo	Nominato da	Scadenza mandato	Compenso
Collegio Sindacale				
Carica	Nominativo	Nominato da	Scadenza mandato	Compenso
Descrizione gestione passata				

In chiusura della prima sezione, appare opportuno inserire una breve relazione sulla gestione passata dell'azienda (eventualmente corredata da alcuni indicatori traibili dal bilancio riclassificato, come livello di indebitamento, ROI, ROE ecc.), con l'individuazione delle principali criticità

<sup>277</sup> Tale norma impone obblighi di pubblicità circa gli incarichi di amministratore delle società partecipate conferiti da soci pubblici ed i relativi compensi.

incontrate, dell'evoluzione prevedibile della stessa e dei principali obiettivi per il futuro. In tal modo, grazie alle informazioni appena descritte, sarebbe possibile avere un quadro completo nel quale contestualizzare la performance di ogni consociata, definendo in modo più consapevole gli obiettivi per la stessa, tenendo sempre in debito conto le effettive leve che l'ente locale può utilizzare per indirizzarne la gestione (sarà più facile, ad esempio, definire obiettivi per un'azienda controllata al 100% che per un consorzio che vede la partecipazione di molteplici amministrazioni, ognuna delle quali è interessata a promuovere lo sviluppo del proprio territorio).

La **seconda sezione** rappresenterebbe il cuore della programmazione dell'ente locale sulle singole aziende di gestione: in essa, infatti, dovrebbero essere inseriti gli indirizzi che lo stesso fornirà alle proprie controllate.

In tale sezione, per ogni programma o progetto che coinvolge l'azienda, dovrebbero essere definiti specifici obiettivi da assegnare alla stessa: in tal caso si avrà l'indicazione, oltre del codice per ciascuno dei predetti obiettivi, anche della loro tipologia<sup>278</sup> e della connessa scadenza.

Affinché l'obiettivo non rimanga solamente sulla carta, sarebbe necessario provvedere ad una sua misurazione, che dovrebbe avvenire tramite gli indicatori precedentemente descritti. È opportuno sottolineare come nella parte non contabile del Programma Consolidato, sarebbero da inserire unicamente indici di efficienza, efficacia ed economicità, lasciando gli indicatori puramente contabili alla seconda parte del documento, della quale si parlerà nel prosieguo della trattazione.

Non basta, tuttavia, definire le modalità tramite le quali avverrà la misurazione, ma sarebbe necessario indicare, parimenti, i valori in base ai quali l'obiettivo potrà dirsi raggiunto: si dovrebbe quindi provvedere ad un'adequata valorizzazione, già a preventivo, degli indici scelti. Non appare opportuno, invece, scendere eccessivamente nel dettaglio, ovvero segmentare i predetti obiettivi in attività, anch'esse parametrizzate, come dovrebbe avvenire nel PDO degli enti locali<sup>279</sup>: ciò in ragione della necessaria autonomia operativa che deve caratterizzare le aziende terze. Tali soggetti, nella cornice definita dall'amministrazione territoriale, dovrebbero essere lasciati liberi di seguire le vie ritenute più efficaci, efficienti ed economiche, utilizzando a tal fine le proprie competenze, per

<sup>278</sup> Gli obiettivi possono essere di *mantenimento*, quando ci si limita a mantenere un determinato servizio, di *razionalizzazione*, quando si eroga la medesima prestazione, provvedendo però a farlo in maniera più efficiente (ad esempio, riducendo l'apporto di fattori produttivi, a parità di output ottenuto) e di *sviluppo*, nel momento in cui si provveda alla produzione di servizi che precedentemente non erano presenti. Appare opportuno, in virtù del ruolo di indirizzo che deve giocare l'ente locale, unito alla necessaria indipendenza che deve essere riconosciuta alle controllate, che il Programma Consolidato si limiti a definire obiettivi migliorativi, ovvero di razionalizzazione e di sviluppo, lasciando l'organizzazione della normale operatività alla singola azienda.

<sup>279</sup> La configurazione di PEG-PDO verticale prevede, in sintesi, la definizione di obiettivi, risorse e scadenze nel PEG, mentre il relativo dettaglio (attività, micro-risorse, scadenze intermedie) dovrebbe essere inserito nel PDO. In tal modo, potendo il PDO essere approvato informalmente dal direttore generale dell'ente, sarebbe possibile avere una programmazione analitica senza moltiplicare gli interventi della Giunta. Per approfondimenti si veda DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema di multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, op. cit., pagg. 512-581.

Sempre nella seconda sezione, potrebbero essere indicati gli obiettivi congiunti o trasversali rispetto ad altre aziende: tale statuizione, a livello di un documento programmatico ufficiale, sarebbe utile per indurre le controllate a cooperare tra di loro (cosa che, ad oggi, avviene ancora marginalmente), in modo tale da sfruttare possibili sinergie e rafforzare in modo più compiuto i legami tra le consociate, verso la realizzazione del disegno strategico di gruppo.

Tabella 7.5. - *La seconda sezione, parte non contabile, del Programma Consolidato*

A completamento della parte non contabile potrebbe essere presentata una **terza sezione**, avente struttura del tutto simmetrica a quella appena descritta, volta a definire obiettivi per il gruppo nel suo complesso.

226

Tabella 7.6. - *La terza sezione, parte non contabile, del Programma Consolidato*

Accanto alla parte non contabile, sarebbe opportuna la presenza di una di tipo contabile, volta a prevedere la struttura economico-finanziaria tanto delle singole aziende, quanto del gruppo, in relazione agli obiettivi non contabili definiti in precedenza.

227

foriera di informazioni minori rispetto a quella normalmente adottata dalle aziende di gestione, a soggetti che per loro natura operano con forte libertà di scelta. Proprio lo svincolo delle consociate dagli obblighi propri del modello burocratico, del quale la contabilità finanziaria è un cardine fondamentale, appare uno dei maggiori benefici connessi all'esternalizzazione<sup>280</sup>.

La parte contabile potrebbe essere suddivisa in due sezioni, l'una relativa alle singole aziende di gestione, l'altra al gruppo nel suo complesso.

La **prima sezione** potrebbe fotografare la situazione economico-finanziaria e patrimoniale delle diverse consociate, in modo chiaramente non analitico, ma in termini di saldi da raggiungere.

Per ottenere tali indicazioni contabili è possibile riferirsi all'analisi di bilancio, definendo un set di indicatori che andrebbero valorizzati a preventivo ed avrebbero la funzione di indirizzare l'azione delle aziende di gestione verso problematiche particolarmente sentite. Così, ad esempio, in presenza di un massiccio ricorso al capitale di terzi, foriero di pesanti interessi passivi a livello di Conto Economico, la holding potrebbe decidere di ridurre i finanziamenti di terzi, fissando come saldo-obiettivo un valore dell'indice di indebitamento totale<sup>281</sup> inferiore rispetto a quello dell'anno precedente.

Ogni gruppo avrebbe libera scelta sulle variabili da monitorare: sarebbe così possibile dar vita

<sup>280</sup> Coerentemente con quanto affermato, Baroni sottolinea la necessità di “escludere il percorso che prevedrebbe la conversione dei dati economici in dati finanziari, per il tenore e la portata delle asserzioni predominanti nel dibattito dottrinale circa l'auspicato avvicinamento della Ragioneria pubblica alla contabilità economica (presumibilmente prima a partita semplice, poi a partita doppia), giustificato principalmente da una maggiore capacità segnaletica di quest'ultima rispetto alla contabilità finanziaria”. Cfr. BARONI D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici*, op. cit., pag. 230. Occorre tuttavia osservare come non manchino le posizioni di segno opposto: in particolare, Christiaens, basandosi anche su di una ricerca che ha coinvolto 100 enti locali del Belgio, afferma l'opportunità di introdurre la contabilità economico-patrimoniale generale solo in quei soggetti (enti locali, agenzie, ospedali, aziende di gestione dei servizi pubblici locali ecc.) che gestiscono servizi aventi natura economica, in regime d'impresa. Secondo l'autore, in presenza di prestazioni di contenuto prevalentemente sociale, la contabilità finanziaria fornisce informazioni maggiormente utili al processo decisionale (in particolar modo circa l'autorizzazione politica delle spese), mentre la contabilità economico-patrimoniale generale risulterebbe un inutile aggravio. Ciò è dovuto a fattori quali l'assenza del fine di conseguimento del profitto, l'impossibilità di rilevare per via contabile i veri output dell'amministrazione (sicurezza, istruzione, sanità...), la mancanza di una correlazione diretta tra proventi (tasse, trasferimenti, sussidi...) e costi per la fornitura dei servizi, la difficoltà nella valutazione di particolari cespiti (infrastrutture, risorse naturali, patrimonio culturale). Per approfondimenti si vedano CHRISTIAENS J., *Financial accounting reform in Flemish municipalities: an empirical investigation*, *Financial accountability & management in governments, public services, and charities*, volume n. 15, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 1999, pagg. 21-40 e CHRISTIAENS J., ROMMEL J., *Accrual accounting reforms: only for businesslike (parts of) governments*, *Financial accountability & management in governments, public services, and charities*, volume n. 24, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 59-75. Considerando l'esperienza anglosassone, Connolly e Hyndman, nel 2006, hanno condotto una ricerca avente ad oggetto l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale generale nei ministeri che compongono il governo dell'Irlanda del Nord. Da tale studio emerge come l'utilizzo delle informazioni prodotte sia limitato al top management e che i vantaggi principali siano legati quasi unicamente a migliori informazioni circa la gestione delle immobilizzazioni. Parimenti, si registra una forte opposizione al nuovo strumento, che non solo ha portato a maggiori spese connesse alle consulenze, ai software da utilizzare, alle assunzioni necessarie per gestire il nuovo sistema, ma è anche foriero di informazioni che la maggior parte dei manager non comprende e non utilizza. Per approfondimenti si consulti CONNOLLY C., HYNDMAN N., *The actual implementation of accruals accounting. Caveats from a case within the UK public sector*, *Accounting, auditing & accountability journal*, volume n. 19, issue n. 2, Emerald, Bingley, 2006, pagg. 272-290.

<sup>281</sup> Si ricorda che l'indice di indebitamento totale è dato dal rapporto tra i mezzi di terzi e il capitale di finanziamento. Rappresenta quindi il peso dei mezzi monetari presi a prestito sul totale dei finanziamenti attinti dall'azienda.

ad una programmazione capillare, utilizzando un set di indicatori patrimonial-finanziari ed economici completo, oppure focalizzare l'attenzione solo su alcuni di essi, volti a controllare le variabili ritenute più critiche. Se la prima soluzione appare più completa dal punto di vista informativo, in quanto consentirebbe anche una comparazione temporale, a consuntivo, tra indici omogenei nel tempo, la seconda non è meno importante, in quanto permette da un lato il monitoraggio non di tutti gli aspetti possibili, molto costoso e non sempre altrettanto utile, ma solo di quelli ritenuti critici.

In tal modo da un lato i costi della programmazione e del connesso controllo (in termini, ad esempio, di tempo e personale impiegato) sarebbero inferiori e sarebbe possibile improntare un monitoraggio che varia al variare delle condizioni ambientali e delle esigenze gestionali. Così, sempre in tema di indice di indebitamento totale, con riferimento alla propria azienda di erogazione del gas, la holding potrebbe non aver avuto in passato interesse a monitorare tale indice, grazie al ricorso ad un mix di finanziamenti equilibrato, ma potrebbe doverlo fare in presenza di un repentino ed imprevisto aumento dei tassi di interesse, che consiglia il ricorso a mezzi propri per non vedere crescere i costi di area finanziaria, che potrebbero mettere in difficoltà la propria consociata.

Tabella 7.7. - *La prima sezione, parte contabile, del Programma Consolidato*

PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...				
SEZIONE 2.1 - OBIETTIVI CONTABILI AZIENDA XY				
Nome azienda				
Analisi di composizione				
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo
Analisi di correlazione				
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo
Analisi di redditività				
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo

Circa il valore da attribuire agli indicatori, sarebbe possibile la definizione di un preciso saldo-obiettivo; tuttavia, viste le difficoltà connesse ad una programmazione di gruppo, nella quale entrano in gioco numerose variabili interconnesse tra loro e non tutte controllabili



dall'amministrazione, ed alla quale si uniscono le inevitabili stime che caratterizzano la redazione del bilancio di esercizio, potrebbero essere definiti dei range all'interno dei quali la performance della consociata potrebbe essere ritenuta comunque accettabile.

La **seconda sezione** dovrebbe avere contenuti simili alla prima, ma riferiti all'intero gruppo: anche in questo caso, coerentemente con quanto affermato per la parte non contabile, occorrerà andare a "consolidare" gli obiettivi assegnati alle singole aziende di gestione. A seconda delle scelte fatte nella sezione precedente, sarebbe possibile il calcolo dell'intero set di indici patrimonial-finanziari ed economici, oppure far riferimento solo a taluni di essi, ritenuti di maggiore contenuto informativo.

I valori attribuiti agli stessi promanerebbero dai saldi-obiettivo (o dai range scelti per i vari indici, qualora si sia optato per tale scelta) definiti nella sezione precedente: tale operazione sarebbe resa maggiormente agevole dalla presenza di un comune linguaggio, quello contabile, basato sulle logiche della contabilità economico-patrimoniale generale. In caso contrario si avrebbe una programmazione contraddittoria e addirittura dannosa.

Tabella 7.8. - *La seconda sezione, parte contabile, del Programma Consolidato*

PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...				
SEZIONE 2.2 - OBIETTIVI CONTABILI DI GRUPPO				
Analisi di composizione				
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo
Analisi di correlazione				
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo
Analisi di redditività				
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo

La logica di programmazione suggerita, rendendo agevole e rapida la definizione di obiettivi (e dei relativi indicatori, adeguatamente parametrizzati), favorirebbe parimenti il successivo controllo: così, una volta individuati scostamenti rispetto ai target desiderati, sarebbe possibile andare ad analizzare le cause di tali discrasie, verificando quali delle diverse consociate non si sono allineate ai valori desiderati e perché. In tal modo, già in fase preventiva, si potrebbero preparare le basi per

una futura attività di controllo, che potrebbe per tale via essere più rapida ed incisiva, come si vedrà in seguito.

Il Programma Consolidato, avente i succitati contenuti, organizzati secondo una struttura che prevede due parti (non contabile e contabile) suddivise in sezioni, rappresenterebbe quindi il documento volto a garantire gli indirizzi all'universo delle controllate dell'ente, verificandone parimenti gli impatti a livello di intero aggregato. La forma dovrebbe essere libera, fermi restando tali contenuti minimi: in tal modo sarebbe possibile per ogni ente locale personalizzare lo strumento, adattandolo alla propria specifica realtà. È infatti chiaro che le esigenze e le caratteristiche di gruppi afferenti a enti locali di dimensioni eterogenee sono assai diverse: imporre una forma unica per il PC significherebbe fornire una risposta standardizzata a istanze diverse.

Il Programma Consolidato avrebbe valenza fortemente gestionale, in quanto andrebbe a declinare gli indirizzi strategici definiti in sede di RPP. Vista la sua funzione, coerente con quella del PEG, appare opportuno che tale documento venga redatto dalla Giunta, con l'ausilio della struttura di raccordo con le aziende esterne e con il loro management, e approvato dalla Giunta stessa entro il 31 Dicembre dell'anno precedente a quello cui la programmazione si riferisce.

In tal modo gli indirizzi gestionali per il gruppo sarebbero inclusi in due documenti approvati dall'organo esecutivo, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio tramite la RPP: l'ente locale opererebbe *in primis* sulla base del PEG, mentre le altre aziende del gruppo orienterebbero la loro azione ai dettami stabiliti dal PC.

### ***7.3.2 Il Report del Programma Consolidato***

Una volta affrontata la tematica dello strumento utilizzabile in sede di programmazione gestionale di gruppo, rimane aperto il problema inerente il relativo controllo. Anche in questo caso, come osservato in precedenza, sorgono problemi connessi all'assenza di documenti in grado di sintetizzare in modo completo e unitario la gestione del gruppo.

La predisposizione in sede preventiva di un documento preciso, volto a delineare in modo chiaro gli obiettivi delle diverse controllate, renderebbe molto più semplice il successivo controllo. Risulterebbe quindi possibile l'adozione di un Report del Programma Consolidato, quale mezzo per dar conto dei risultati effettivamente raggiunti dalle aziende terze.

Tale documento dovrebbe avere la medesima struttura del PC, ovvero dovrebbe essere suddiviso in una parte non contabile ed in una contabile: la simmetria consentirebbe una redazione più semplice ed immediata, favorendo risparmi in termini di tempo e risorse impiegate, evitando la perdita o la duplicazione delle informazioni. Come si vedrà, il Programma Consolidato ed il relativo

Report sarebbero solo apparentemente due documenti distinti, in quanto essi misurerebbero la medesima realtà in momenti diversi, ma secondo schemi omogenei: ciò, come già affermato, porrebbe un freno alla moltiplicazione dei documenti, evento foriero di rendere meno efficace la programmazione ed il successivo controllo.

La parte non contabile dovrebbe avere una **sezione introduttiva**, nella quale inserire le medesime informazioni presenti nella parallela sezione del PC: la compilazione sarebbe quindi agevole e sarebbe volta a individuare eventuali variazioni dell'area di influenza dell'ente avvenute in corso d'anno.

Tabella 7.9. - *La sezione introduttiva del Report del Programma Consolidato*

REPORT DEL PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...							
SEZIONE INTRODUTTIVA							
N.	Nome Azienda	Ragione sociale	Data costituzione	Quota di pertinenza dell'ente	Attività svolta	Area geografica	Altre informazioni

Chiaramente eventuali dismissioni, fusioni, o altre operazioni che impattano sulla succitata area influenzano da vicino il giudizio sullo stato di salute dell'aggregato, andando a modificare le relazioni infragruppo, i saldi contabili, le sinergie.

La **prima sezione** riguarderebbe la rendicontazione di quanto fatto dalle controllate durante l'esercizio. In particolare, anche nel RPC vi dovrebbe essere una sezione, parallela a quella del PC, nella quale andare a definire, per ogni azienda di gestione, un approfondimento delle informazioni chiave, in modo tale da evidenziare eventuali mutamenti, ad esempio nella partecipazione al capitale sociale, nell'assetto di governance, nei membri degli organi fondamentali, nell'adozione di una Carta dei Servizi.

Sarebbe opportuno, in sede consuntiva, dar conto, con una breve relazione, dell'andamento della gestione nel corso dell'esercizio, con l'evidenziazione dei risultati raggiunti durante l'anno in rapporto a quelli programmati e delle criticità riscontrate, nonché delle previsioni per il futuro.

Tabella 7.10. - *La prima sezione, parte non contabile, del Report del Programma Consolidato (caso di una S.p.A.)*

REPORT DEL PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...				
SEZIONE 1.1 - DATI GENERALI AZIENDA XY				
Nome azienda		E-mail		
Capitale Sociale		Modalità ottenimento affidamento		
Quota di pertinenza dell'ente		Scadenza affidamento		
Sede Legale		Contratto di Servizio		
Numero telefono		Carta dei Servizi		
Descrizione attività svolta				
SEZIONE 1.1 - ASSETTI PROPRIETARI E DI GOVERNANCE AZIENDA XY				
Assemblea				
Nome Socio	Numero azioni	Valore nominale	Quota %	
Totale				
Consiglio di Amministrazione				
Carica	Nominativo	Nominato da	Scadenza mandato	Compenso
Collegio Sindacale				
Carica	Nominativo	Nominato da	Scadenza mandato	Compenso
Descrizione gestione passata				

Accanto a tali informazioni, secondo una struttura assolutamente simmetrica a quanto realizzato nel documento previsionale, vi dovrebbe essere una **seconda sezione**, che rappresenterebbe il fulcro dell'attività di controllo a livello non contabile.

La compilazione di tale sezione sarebbe resa agevole da una struttura del tutto simile a quella dell'omologa parte del PC, con la sola aggiunta di alcune colonne. Infatti, nel RPC andrebbero richiamati, per ogni programma o progetto che coinvolge l'azienda, gli obiettivi ad essa assegnati in fase preventiva, unitamente al loro codice, tipologia degli stessi (mantenimento, razionalizzazione o sviluppo) e scadenza.

Parimenti, vi sarebbe il richiamo all'indicatore scelto per misurare il fenomeno indagato,

nonché il valore assegnato allo stesso in sede di PC. Tali informazioni dovrebbero essere integrate con l'inserimento di alcune colonne specifiche, nelle quali andare a consuntivare quanto effettivamente realizzato dalla consociata. Più precisamente, sarebbe opportuna l'introduzione di quattro colonne, all'interno delle quali andare ad inserire le seguenti informazioni:

- nella prima il valore rilevato dall'indicatore al momento della misurazione;
- nella seconda la percentuale di risultato conseguito rispetto a quanto programmato;
- nella terza la percentuale di scostamento rispetto al target desiderato;
- nella quarta il periodo temporale nel quale l'obiettivo è stato raggiunto.

In tal modo sarebbe possibile, senza rilevanti carichi di lavoro, verificare rapidamente non solo se un obiettivo è stato raggiunto, ma anche in che misura e, parimenti, di quanto ci si è scostati rispetto a quanto definito in sede di programmazione.

Chiaramente, per poter ottenere tali vantaggi, sarebbe necessaria la presenza di un sistema di controllo che fosse in grado di monitorare le grandezze oggetto di analisi: tale requisito, tuttavia, appare connesso, secondo quanto affermato precedentemente, alla natura degli indicatori prescelti: se non fosse possibile la raccolta dei dati connessi all'indice, il sistema di controllo sarebbe inefficace.

Qualora il gruppo fosse in grado di presidiare le dimensioni di risultato inserite nel PC, potrebbe facilmente osservare le cause di scostamenti che si dovessero rilevare nelle singole aziende, attivando idonee azioni correttive. Non solo, ma l'aggregazione dei dati analitici promananti dal RPC, consentirebbe una precisa e rapida produzione di report sintetici per finalità strategiche, nei quali mettere in luce le cause ultime delle discrasie rilevate rispetto agli indirizzi ricevuti. In tal modo i politici potrebbero avere un quadro completo, basato su una fonte informativa unitaria e maggiormente affidabile, per poter eventualmente riorientare la strategia del gruppo.

La rilevazione dei risultati potrebbe avvenire anche in corso d'anno, alle scadenze indicate dal regolamento di contabilità, in modo tale da poter individuare tempestivamente eventuali problematiche, ponendovi rimedio fin da subito e non solo a fine anno, quando ormai esse potrebbero aver precluso la possibilità di raggiungere gli obiettivi desiderati.

Tabella 7.11. - *La seconda sezione, parte non contabile, del Report del Programma Consolidato*

[illegible]

In seguito a tale consuntivazione sarebbe agevole la definizione della **terza ed ultima sezione** della parte non contabile, quella riservata alla verifica degli obiettivi per l'intero gruppo. La struttura di tale sezione dovrebbe essere identica a quella definita per il controllo dei risultati ottenuti dalle aziende di gestione.

Con la redazione di tale sezione potrebbe essere messa in luce la performance complessiva, dal punto di vista non contabile, dell'intero aggregato, verificando se, dove e in che misura i target definiti a preventivo non sono stati raggiunti.

La ragione di tali discrasie sarebbe da ricercare nella performance raggiunta dalle diverse consociate. Riprendendo l'esempio fatto nella descrizione del PC, supponiamo che la prima consociata abbia ottenuto, come desiderato, una customer satisfaction pari al 70%. Parimenti, si ipotizzi che la seconda azienda di gestione abbia fatto registrare una soddisfazione dell'utenza pari all'80% (contro il 90% definito a preventivo). In tal modo la performance di gruppo si attesterà al 75% contro l'80% desiderato: la ragione di ciò è da ricercarsi nel risultato sub ottimale ottenuto dalla seconda consociata.

Grazie a tale logica sarebbe possibile, per i dirigenti ma anche per i politici, avere una fotografia sintetica del gruppo, che potrebbe essere approfondita, qualora lo si desiderasse, andando a ricercare, a livello di singole aziende, le motivazioni del mancato raggiungimento dei target programmati.

Tabella 7.12. - *La terza sezione, parte non contabile, del Report del Programma Consolidato*

[illegible]

La parte contabile del RPC dovrebbe avere una struttura leggermente diversa rispetto a quella del documento previsionale, nel quale sono esposti i saldi-obiettivo per le singole aziende e per l'intero aggregato.

Infatti, la **prima sezione** di tale parte dovrebbe contenere il bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale. Si è già trattato, nelle precedenti pagine, dell'importanza di tale documento: in questa sede si focalizzerà l'attenzione sulle modalità di introduzione dello stesso che il gruppo di lavoro potrebbe adottare.

Al fine di poter predisporre tale rendiconto sarebbe innanzitutto necessario definire l'area di consolidamento, operazione che, tuttavia, il gruppo di lavoro avrebbe già dovuto compiere in fase preliminare. Tale area, nel contesto pubblico, appare non adeguatamente rappresentata in virtù dei legami partecipativi con le aziende terze, come imposto dal Decreto Legislativo 127/91: se si applicasse tale regolamentazione, verrebbero incluse solamente le imprese che hanno forma societaria, escludendo di fatto molti altri soggetti che hanno un ruolo fondamentale nel territorio locale. Verrebbero, infatti, tralasciati soggetti quali consorzi, aziende speciali e istituzioni, che rappresentano una parte importante delle competenze dell'amministrazione, specialmente in settori che non hanno rilevanza economica (servizi sociali, cultura...). Escludere le suddette aziende significherebbe da un lato non evidenziare una parte rilevante dell'attività dell'ente nei documenti di sintesi (violando nuovamente il principio dell'universalità), dall'altra gonfiare in modo artificiale

il risultato di esercizio, che non risentirebbe di diverse gestioni fisiologicamente in perdita, rendendo impossibile il fenomeno perequativo descritto in precedenza. È quindi possibile affermare che l'area di consolidamento, così come definita dalla Legge, porta, nei gruppi pubblici locali, ad una descrizione non fedele dell'operatività dell'aggregazione e della sua situazione economica, finanziaria e patrimoniale.

Appare quindi migliore il riferimento al concetto di controllo espresso dagli IPSAS e ripreso in gran parte dal PCEL 4: in tal caso ciò che conta è la capacità dell'ente locale di definire le principali strategie finanziarie e gestionali dell'azienda considerata, indipendentemente dalla presenza di una partecipazione. In tal modo rientrerebbero nell'area di consolidamento tutti i soggetti per i quali l'ente non detiene una vera e propria quota di capitale, ma il cui coordinamento spetta istituzionalmente all'amministrazione e della cui azione essa risponde di fatto di fronte ai cittadini.

I principali elementi che consentono di individuare, nella realtà italiana, il controllo sulle aziende di gestione sono tre<sup>282</sup>:

- nomina di membri degli organi di governo;
- influenza in sede di approvazione dei principali documenti di programmazione e controllo;
- titolarità di diritti di voto in misura tale da influenzare le risultanze delle assemblee.

Relativamente all'esclusione dall'area di consolidamento, non appare accettabile il mancato inserimento di un'azienda in virtù dell'eterogeneità dell'attività da essa svolta rispetto a quella del gruppo. L'ente locale, infatti, ha vocazione universalistica, dato che la Legge gli attribuisce il compito di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della propria collettività di riferimento, secondo le linee ritenute più opportune. In tale contesto diviene quindi complesso individuare un'attività prevalente, perciò appare eccessivamente soggettiva l'esclusione di talune aziende, specialmente laddove l'amministrazione abbia rilevanti compiti di indirizzo e controllo.

Ancora, il fatto che l'azienda di gestione operi in un territorio più ampio rispetto a quello dell'ente di riferimento non è condizione sufficiente a escludere la stessa dall'area di consolidamento, qualora esso ne abbia il controllo<sup>283</sup>.

<sup>282</sup> Per approfondimenti si veda GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, op. cit., pagg. 103-104.

<sup>283</sup> Lombrano suggerisce, al fine di individuare un legame diretto, nel bilancio consolidato, tra sacrifici imposti alla collettività locale e benefici ad essa garantiti, di contabilizzare in modo diverso i risultati conseguiti dal gruppo al di fuori del territorio dell'ente controllante, inserendoli nell'area patrimoniale: essi, di fatto, vengono considerati al pari di gestioni "parallele" rispetto a quella tipicamente svolta nell'ambito dei confini dell'amministrazione di riferimento. Tale operazione sarebbe possibile consolidando con il metodo proporzionale le aziende che operano anche in altri territori, prendendo come parametro non la percentuale di partecipazione, ma la misura dei proventi introitati per area geografica o standard fisico-tecnico gestionali. I risultati economici conseguiti in altri territori, quindi, finirebbero nell'area patrimoniale. Si sottolinea come, per applicare il metodo in questione, occorran schemi di bilancio diversi da quelli civilistici, che non prevedono la presenza di un'area patrimoniale nel Conto Economico. Sul punto si consulti LOMBRANO A., PIANI C., *Le fasi attuative del consolidamento di bilancio degli enti locali*, op. cit., pagg. 142-143.



L'esclusione sarebbe quindi possibile in presenza di aziende irrilevanti ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico del gruppo e in presenza di controllate detenute solamente per una successiva alienazione (manca in questo caso il requisito della direzione unitaria). Da ultimo, l'esclusione dovrebbe essere possibile qualora sussistano gravi e durature restrizioni all'esercizio delle potestà della controllante o alla possibilità di reperire tempestivamente le informazioni, proprio perché in tal caso il potere non è effettivamente esercitabile, in ottica di indirizzo dell'aggregato.

Una volta definita l'area di consolidamento, occorrerebbe definire schemi di bilancio e criteri di valutazione omogenei tra le diverse consociate: si tratta dell'aspetto concettualmente più complesso dell'intero processo di redazione, in ragione dell'eterogeneità delle soluzioni adottate dalle diverse aziende del gruppo.

In esso, infatti, convivono soggetti chiamati a rispettare le norme del Codice Civile (società di capitali), del TUEL (ente locale, i cui prospetti di bilancio sono stati definiti per la prima volta dal Decreto del Presidente della Repubblica 31 Gennaio 1996, n. 194) e del Decreto del Ministero del Tesoro 26 Aprile 1995 (aziende speciali, istituzioni, consorzi), rendendo complessa l'omogeneizzazione sia formale sia sostanziale.

La decisione più semplice riguarda la data alla quale redigere il rendiconto: a tal fine sarebbe possibile adottare il 31 Dicembre di ogni anno, in quanto la maggior parte delle aziende del gruppo chiudono l'esercizio a tale data, che coincide peraltro con quella della controllante.

Molto più complessa è la problematica inerente gli schemi da adottare, che differiscono in quanto afferenti a normative tra loro diverse. Tenuto conto che l'omogeneità di voci e schemi è requisito essenziale per l'affidabilità del bilancio consolidato che verrà redatto, appare innanzitutto necessario fare riferimento agli schemi civilistici, così come raccomandato dal PCEL 4. Tale scelta appare adeguata in quanto tali schemi, basati sulla regolare tenuta di una contabilità economico-patrimoniale generale, hanno sicuramente un contenuto informativo maggiore di quelli propri dell'ente locale, risultanti dall'applicazione della contabilità finanziaria. D'altra parte, la "conversione" del rendiconto dell'amministrazione territoriale nei canoni previsti dal Codice Civile appare molto più rapida dal punto di vista operativo rispetto alla trasformazione dei bilanci di tutte le aziende controllate. Tale affermazione pare rafforzata anche dalla considerazione secondo cui gli schemi previsti dal Decreto del Ministero del Tesoro 26 Aprile 1995, validi per aziende speciali, istituzioni e consorzi, appaiono molto più vicini alle disposizioni civilistiche che non a quelle del TUEL.

L'adozione dei prospetti regolamentati dal Codice Civile richiederebbe, tuttavia, un'operazione di integrazione degli stessi per accogliere le voci tipiche dell'ente locale, quali ad esempio i proventi tributari.

In ogni caso appare opportuna un'apposita riclassificazione, in sede di redazione del consolidato, al fine di far convergere i valori presenti nei diversi bilanci nelle voci dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico: a tal fine al PCEL 4 propone, tramite l'"allegato A" un possibile schema specifico per il consolidato del gruppo locale; parimenti tale allegato presenta una tabella di conversione delle voci specifiche contenute nelle diverse normative che regolamentano i bilanci dell'aggregazione pubblica<sup>284</sup>.

Occorre tuttavia osservare che, preliminarmente a tale operazione, un ente locale che non si sia dotato di una contabilità economico-patrimoniale generale, dovrebbe trasformare i dati registrati dalla contabilità finanziaria: non appare infatti consigliabile l'adozione dei valori contenuti nel Conto del Patrimonio e del Conto Economico redatti attraverso il Prospetto di Conciliazione, in quanto esso viene visto dalla maggior parte delle amministrazioni un adempimento formale, e in quanto tale non foriere di informazioni precise. L'operazione, sicuramente non agevole, sarebbe tuttavia opportuna laddove si volesse poter contare su di un bilancio consolidato in grado di fotografare la reale situazione del gruppo. Occorrerebbe quindi analizzare le diverse operazioni, delle quali occorre tener traccia attraverso appositi giustificativi, e correggerle nel rispetto del principio di competenza, evitando la pericolosa uguaglianza tra impegno e costo<sup>285</sup>.

Grazie al passare del tempo, con l'ottenimento di una maggiore esperienza in tema di consolidamento, e previa introduzione della contabilità economico-patrimoniale generale nell'ente locale (condizione necessaria per avere dati realmente attendibili e privi di approssimazioni), sarebbe possibile lo studio di un piano dei conti comune, che consentirebbe alle diverse consociate di inserire i medesimi fenomeni nelle stesse voci di bilancio, favorendo l'omogeneità. Si tratta di un'operazione anch'essa complessa, che richiede gradualità e il necessario coinvolgimento delle aziende di gestione, in quanto non è facile convincere le stesse a variare modalità contabili spesso adottate da molto tempo.

Un'ulteriore problematica riguarda l'omogeneizzazione sostanziale, ovvero l'adozione dei medesimi criteri di valutazione. Ancora una volta si deve registrare la discrasia tra le previsioni normative seguite dalle diverse tipologie di soggetti, che rendono ancor più complessa tale operazione nei gruppi pubblici. Infatti, alle problematiche proprie dei gruppi privati, quali ad

<sup>284</sup> Un'interessante e approfondita analisi inerente la conversione delle voci e dei criteri di valutazione del TUEL e del Decreto del Ministero del Tesoro 26 Aprile 1995 negli schemi previsti dal Codice Civile è contenuta in GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, op. cit., pagg. 118-142.

<sup>285</sup> Sul tema del disallineamento tra impegno e costo e tra accertamento e provento si veda MUSSARI R. (a cura di), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2004, pagg. 208-212.

esempio la diversa valutazione del magazzino (utilizzo da parte di talune consociate del LIFO, di altre del FIFO), se ne aggiungono altre specifiche, come ad esempio la diversa valutazione imposta dal TUEL per alcune categorie di beni (ad esempio i fabbricati possono essere valutati al valore catastale<sup>286</sup>, e non al costo).

I principi contabili per il settore pubblico, nazionali ed internazionali, impongono l'utilizzo di criteri omogenei per la registrazione dei medesimi fatti di gestione: occorrerebbe quindi avvalersi, in virtù della loro maggiore attendibilità e di una più rapida redazione del documento finale, dei principi stabiliti dal Codice Civile, integrati da eventuali direttive della controllante. Occorre notare anche in tal caso come l'operazione non sia agevole, ma comunque foriera di informazioni più attendibili.

In caso di mancato utilizzo dei medesimi criteri di valutazione da parte del gruppo, occorrerebbe operare un'omogeneizzazione ex post, con una correzione dei valori non allineati alle disposizioni civilistiche<sup>287</sup>.

L'omogeneizzazione dei criteri di valutazione dovrebbe quindi essere sempre realizzata, a preventivo o a consuntivo: sarebbe possibile derogare a tale obbligo solamente qualora la difformità fosse funzionale alla rappresentazione veritiera e corretta o qualora fosse irrilevante.

Una volta realizzata anche l'operazione di uniformazione formale e sostanziale sarebbe possibile procedere al consolidamento vero e proprio, che dovrebbe avvenire secondo modalità analoghe rispetto alla realtà dei gruppi privati. Per quanto riguarda il metodo da utilizzare, sarebbe da preferire quello integrale, per le considerazioni già svolte in precedenza circa la sua maggiore portata informativa rispetto a soluzioni alternative. L'utilizzo del metodo proporzionale o del patrimonio netto potrebbe essere riservato alle aziende collegate o a quelle sottoposte a controllo congiunto. Quest'ultimo, in ragione della sua maggiore semplicità, potrebbe essere consigliabile nei primi anni di predisposizione del documento.

Si dovrebbe provvedere quindi all'eliminazione delle partecipazioni nelle entità facenti parte dell'area di consolidamento, contro la corrispondente quota di patrimonio netto (con l'eventuale

<sup>286</sup> Più precisamente essi vanno valutati al valore catastale se acquisiti prima dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 25 Febbraio 1995, n. 77 (recante disposizioni in tema di nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), al costo se ottenuti in seguito allo stesso. In quest'ultimo caso il problema valutativo non sussiste.

<sup>287</sup> Ad evidenza, la Preite afferma che "l'ente locale che governa il gruppo pubblico è chiamato a creare i presupposti e gli strumenti per l'omogeneità sostanziale e ciò significa:

- predisporre delle direttive di gruppo, finalizzate ad indicare i criteri valutativi da adottare, qualora si opti per un'impostazione omogenea già nel momento di redazione dei bilanci di esercizio delle società comprese nell'area di consolidamento;
- ideare documenti adeguati per ricondurre i dati dei bilanci d'esercizio, scaturiti da criteri di valutazione differenti, ad una base valutativa omogenea che consenta di ottenere valori pronti per l'aggregazione finalizzata alla redazione del bilancio consolidato. Ciò è indispensabile se si opta di demandare all'ente locale capogruppo l'impostazione di dati omogenei dal punto di vista dei criteri di valutazione utilizzati". Cfr. PREITE D., *Bilancio consolidato e informazione per il gruppo pubblico locale*, Egea, Milano, 2006, pag. 87.

evidenziazione di una differenza da consolidamento, da trattare secondo la prassi definita dagli OIC e dagli IAS/IFRS, ai quali i principi contabili per il settore pubblico, nazionali ed internazionali, fanno riferimento). Sarebbe poi necessario elidere anche le operazioni infragruppo. A tal fine sarebbe opportuno predisporre, in vista della redazione del rendiconto finale, idonei modelli nei quali le singole aziende andrebbero ad inserire i riflessi patrimoniali e reddituali delle operazioni realizzate con le consociate: tali documenti, da compilare in corso di gestione e da inviare a fine esercizio alla controllante, consentirebbero una più rapida e sicura eliminazione delle partite infragruppo, che sarebbero altrimenti di difficile individuazione a fine anno.

Il bilancio consolidato così redatto sarebbe il punto di partenza per la predisposizione della seconda sezione della parte contabile del RPC: tramite un'opportuna riclassificazione dello stesso sarebbe possibile evidenziare i saldi ottenuti nell'esercizio appena trascorso. La struttura di tale parte non dovrebbe essere dissimile da quella del PC, in modo tale da garantire una rapida compilazione ed interpretazione. Sarebbe quindi sufficiente andare ad inserire tre colonne, nelle quali mostrare il valore dell'indicatore prescelto a preventivo, nonché la percentuale di raggiungimento del saldo-obiettivo analizzato e la connessa percentuale di scostamento rispetto a quanto programmato. In questo caso appare superflua l'indicazione del fattore temporale, essendo gli indici di bilancio calcolati solamente a fine anno.

Tabella 7.13. - La prima sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato: lo Stato Patrimoniale consolidato (lato attivo). Fonte: PCEL 4

REPORT DEL PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...						
SEZIONE 2.1 - BILANCIO CONSOLIDATO - CONTO DEL PATRIMONIO (ATTIVO)						
					31/12/N	31/12/N-1
				<b>A) Crediti Vs. soci e partecipanti</b>		
	1			Per versamenti capitale sociale ancora dovuti		
	1			Per capitale di dotazione da versare		
				<b>TOTALE CREDITI VS. SOCI E PARTECIPANTI (A)</b>		
				<b>B) Immobilizzazioni</b>		
I				<u>Immobilizzazioni immateriali</u>		
	1			Costi di impianto e di ampliamento		
	2			Costi di ricerca sviluppo e pubblicità		
	3			Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno		
	4			Concessioni, licenze, marchi e diritti simile		
	5			Avviamento		
	6			Immobilizzazioni in corso ed acconti		
	7			Altre		
	8			Differenze da consolidamento		
				<b>Totale</b>		
II				<u>Immobilizzazioni materiali</u>		
	1			Beni demaniali		
	2			Beni patrimoniali (disponibili ed indisponibili)		
		a		<i>Terreni e fabbricati</i>		
		c		<i>Impianti e macchinari</i>		
		d		<i>Attrezzature industriali e commerciali</i>		
		g		<i>Altri beni</i>		
	3			Immobilizzazioni in corso e acconti		
				<b>Totale</b>		
III				<u>Immobilizzazioni Finanziarie</u>		
	1			Partecipazioni in		
		b		<i>Imprese collegate</i>		
		c		<i>Società in house</i>		
		d		<i>Altri organismi partecipati</i>		
		e		<i>Altre imprese</i>		
	2			Crediti verso		
		b		<i>Imprese collegate</i>		
		c		<i>Società in house</i>		
		d		<i>Altri organismi partecipati</i>		
		e		<i>Altri</i>		
	3			Altri titoli		
	4			Azioni proprie		
				<b>Totale</b>		
				<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)</b>		
				<b>C) Attivo circolante</b>		
I				<u>Rimanenze</u>		
				<b>Totale</b>		
II				<u>Crediti</u>		
	1			Verso contribuenti		
	2			Verso enti pubblici		
	3			Verso clienti ed utenti		
	4			Verso organismi partecipati		
		b		<i>Imprese collegate</i>		
		c		<i>Verso controllanti</i>		
		c		<i>Società in house</i>		
		d		<i>Altri organismi partecipati</i>		
	5			Crediti verso altri		
		a		<i>Per IVA</i>		
		b		<i>Per somme corrisposte c/terzi</i>		
		c		<i>Altri</i>		
	6			Per depositi		
		a		<i>Istituti di credito</i>		
		b		<i>Altri</i>		
				<b>Totale</b>		
III				<u>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</u>		
	1			Partecipazioni		
	2			Altri titoli		
				<b>Totale</b>		
IV				<u>Disponibilità liquide</u>		
	1			Istituto tesoriere		
	2			Depositi bancari e postali		
	3			Cassa e assegni		
				<b>Totale</b>		
				<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)</b>		
				<b>D) Ratei e risconti</b>		
	1			Ratei attivi		
	2			Risconti attivi		
				<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (D)</b>		
				<b>TOTALE DELL'ATTIVO</b>		

Tabella 7.14. - La prima sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato: lo Stato Patrimoniale consolidato (lato passivo). Fonte: PCEL 4

REPORT DEL PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...				
SEZIONE 2.1 - BILANCIO CONSOLIDATO - CONTO DEL PATRIMONIO (PASSIVO)				
			31/12/N	31/12/N-1
		<b>A) Patrimonio netto</b>		
I		Patrimonio netto (capitale e riserve)		
		<b>Di cui capitale e riserve di terzi</b>		
II		Risultato economico dell'esercizio		
		<b>Di cui risultato economico di terzi</b>		
		<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>		
		<b>B) Fondi per rischi ed oneri</b>		
	1	Per trattamento di quiescenza		
	2	Per imposte anche differite		
	3	Altri		
	4	Fondo di consolidamento per rischi e oneri futuri		
		<b>TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)</b>		
		<b>C) Trattamento di fine rapporto</b>		
		<b>TOTALE T.F.R. (C)</b>		
		<b>D) Debiti</b>		
	1	Per obbligazioni		
	2	Verso soci per finanziamenti		
	3	Verso banche e tesoriere		
	4	Verso altri finanziatori		
	5	Per acconti		
	6	Verso fornitori		
	7	Rappresentati da titoli di credito		
	8	Verso organismi partecipati		
	b	Imprese collegate		
	c	Imprese controllanti ed enti pubblici di riferimento		
	d	Società in house		
	e	Altri organismi		
	9	Altri debiti di funzionamento		
		<b>TOTALE DEBITI (D)</b>		
		<b>E) Ratei e risconti</b>		
I		Ratei passivi		
II		Risconti passivi		
	1	Contributo permesso di costruire		
	2	Contributi in conto capitale		
	3	Concessioni pluriennali		
	4	Altri risconti passivi		
		<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (E)</b>		
		<b>TOTALE DEL PASSIVO</b>		

Tabella 7.15. - La prima sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato: il Conto Economico consolidato. Fonte: PCEL 4

REPORT DEL PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...				
SEZIONE 2.1 - BILANCIO CONSOLIDATO - CONTO ECONOMICO				
			31/12/N	31/12/N-1
		<b>A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE</b>		
1		Proventi		
	a	Proventi tributari		
	b	Proventi da contributi correnti		
	c	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici		
	d	Ricavi da copertura costi sociali		
2		Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)		
3		Variazione dei lavori in corso su ordinazione		
4		Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni		
5		Altri ricavi e proventi		
	a	Contributi in conto esercizio e trasferimenti		
	b	Proventi patrimoniali		
	c	Quota annuale di contributi in conto capitale		
	d	Altri		
		<b>totale componenti positivi della gestione A)</b>		
		<b>B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE</b>		
6		Acquisto di materie prime e/o beni di consumo		
7		Prestazioni di servizi e trasf. passivi correnti		
	a	Prestazioni di servizi		
	b	Trasferimenti passivi correnti		
8		Godimento beni di terzi		
9		Personale		
10		Ammortamenti e svalutazioni		
	a	Ammortamenti immob. immateriali		
	b	Ammortamenti immob. materiali		
	c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni		
	d	Svalutazione dei crediti		
11		Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)		
12		Accantonamento per rischi		
13		Altri accantonamenti		
14		Oneri diversi di gestione		
		<b>totale componenti negativi della gestione B)</b>		
		<b>DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)</b>		
		<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</b>		
		Proventi		
15		Proventi da partecipazioni		
	a	Da società in house		
	b	Da altri organismi		
16		Altri proventi finanziari		
		<b>Totale proventi</b>		
		Oneri		
17		Interessi ed altri oneri finanziari		
		<b>Totale oneri</b>		
		<b>totale (C)</b>		
		<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>		
18		Rivalutazioni		
19		Svalutazioni		
		<b>totale (D)</b>		
		<b>E) COMPONENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>		
20		Proventi		
	a	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo		
	b	Plusvalenze patrimoniali		
		<b>totale proventi</b>		
21		Oneri		
	a	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo		
	b	Minusvalenze patrimoniali		
	c	Altri oneri straordinari		
		<b>totale oneri</b>		
		<b>Totale (E) (E20-E21)</b>		
		<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+-C+-D+-E)</b>		
22		Imposte		
23		<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>		
		<b>di cui risultato economico di terzi</b>		

Struttura analoga dovrebbero avere la **seconda e la terza sezione**, nella quale avverrebbe la consuntivazione dei risultati economico-finanziari e patrimoniali delle singole consociate e, successivamente, dell'intero gruppo: anche in questo caso, infatti, sarebbe opportuno l'inserimento delle succitate colonne con i medesimi dati per ciascuna azienda indagata, con riferimento agli indicatori scelti a preventivo. Sarebbe così possibile un controllo "dal generale al particolare": in presenza di una programmazione sequenziale, gli scostamenti a livello di saldi-obiettivo di gruppo troverebbero la loro giustificazione in discrasie evidenziate nei medesimi saldi delle singole consociate.

Tabella 7.16. - *La seconda sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato*

PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...							
SEZIONE 2.2 - CONSUNTIVAZIONE OBIETTIVI CONTABILI AZIENDA XY							
Nome azienda							
Analisi di composizione							
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo	Consuntivo	% realizzazione	% scostamento
Analisi di correlazione							
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo	Consuntivo	% realizzazione	% scostamento
Analisi di redditività							
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo	Consuntivo	% realizzazione	% scostamento

Il Report del Programma Consolidato, avente anch'esso forma libera, fermi restando i contenuti minimi descritti in precedenza, dovrebbe essere approvato dalla Giunta, alla medesima data del Rendiconto dell'ente locale, consentendo così agli organi politici di conoscere la situazione dell'intero gruppo: tuttavia, avendo tale documento un'importante funzione inerente la programmazione della gestione per l'anno successivo, sarebbe opportuna una sua redazione in tempi più brevi. Dovrebbero così essere consuntivati entro il 31 Dicembre i dati di natura non contabile, che non creano particolari problemi di rilevazione. Sarebbe poi opportuno dar vita ad un bilancio consolidato (con relativo calcolo dei saldi-obiettivo), informale, ad uso interno, in modo tale da poter avere le informazioni anche per la programmazione contabile.



Tabella 7.17. - La terza sezione, parte contabile, del Report del Programma Consolidato

PROGRAMMA CONSOLIDATO, COMUNE DI ...							
SEZIONE 2.3 - CONSUNTIVAZIONE OBIETTIVI CONTABILI DI GRUPPO							
Analisi di composizione							
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo	Consuntivo	% realizzazione	% scostamento
Analisi di correlazione							
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo	Consuntivo	% realizzazione	% scostamento
Analisi di redditività							
Codice	Descrizione obiettivo	Descrizione indicatore	Formula	Preventivo	Consuntivo	% realizzazione	% scostamento

La versione “ufficiale” del documento, finalizzata all’accountability esterna, potrebbe essere predisposta con tempi più lunghi, e differire leggermente da quella ad uso interno<sup>288</sup>: occorre notare nuovamente che, ai fini del processo di programmazione e controllo, è maggiormente utile un’informazione tempestiva, seppur non del tutto precisa, che una perfetta ma giunta in ritardo<sup>289</sup>.

In conclusione, appare opportuna la creazione di un documento nel quale definire le tempistiche di redazione, le modalità di raccolta dei dati, i contenuti del documento, gli schemi da utilizzare: esso diverrebbe un vero e proprio “vademeum” in grado di supportare i soggetti che partecipano alla predisposizione del PC e del RPC, fornendo indicazioni operative omogenee a tutte le aziende di gestione<sup>290</sup>.

<sup>288</sup> L’informazione contabile, secondo Laughlin, può essere: generale, per tutti gli stakeholder (necessaria ma non sufficiente per tutti loro), oppure specifica, finalizzata a consentire a determinate categorie di portatori di interesse di prendere decisioni. In quest’ultimo caso assume fondamentale importanza l’informazione prodotta per il management interno. Secondo l’autore appare complesso, anche se non impossibile, dar vita ad informazioni utili per entrambi gli scopi. Per approfondimenti si veda LAUGHLIN R., *A conceptual framework for accounting for public-benefit entities*, Public money and management, volume n. 28, issue n. 4, Blackwell, Oxford, 2008, pagg. 247-254.

<sup>289</sup> “There is a caveat to performance reporting in that organisations must find the balance between spending time on the presentation of the data and ensuring that the data is timely enough to be useful”. Cfr. FRYER K., ANTONY J., OGDEN S., *Performance management in the public sector*, International journal of public sector management, volume n. 22, issue n. 6, Emerald, Bingley, 2009, pag. 485. Wilcox e Bourne affermano incisivamente che prendere decisioni sulla base di misure non tempestive “is like driving a car through the rear-view mirror”. Cfr. WILCOX M., BOURNE M., *Predicting performance*, Management decision, volume n. 41, issue n. 8, Emerald, Bingley, 2003, pag. 812.

<sup>290</sup> Il Comune di Pisa, che ha redatto il bilancio consolidato, ha prodotto un “manuale operativo”, volto a guidare gli operatori, nel quale sono definite le norme ed i principi contabili da utilizzare, il contenuto del documento, l’area di consolidamento, i metodi di consolidamento, indicazioni sull’uniformità dei criteri di valutazione, le modalità di redazione e le relative scadenze. Fonte: [www.comune.pisa.it](http://www.comune.pisa.it).

#### ***7.4 Applicabilità degli strumenti proposti alla luce delle esperienze analizzate***

Gli strumenti appena descritti possono fornire un rilevante contributo alla governance degli enti locali sul gruppo pubblico. Occorre osservare, tuttavia, che la realtà, ad oggi, pur in presenza di eccezioni virtuose, appare arretrata e non ancora in grado di adottare efficacemente documenti complessi come il Programma Consolidato ed il Report del Programma Consolidato: appare quindi opportuno delineare un cammino che porti alla redazione di tali strumenti in modo graduale e senza fratture traumatiche con l'attuale operatività delle amministrazioni territoriali.

Un primo passo verso il miglioramento della governance sull'aggregazione locale, potrebbe essere rappresentato dal potenziamento degli attuali sistemi di controllo, in rapporto ai quali le amministrazioni hanno fatto maggiori progressi.

Per prima cosa appare opportuno omogeneizzare le metodologie di analisi di bilancio, ad oggi spesso eterogenee, utilizzate per la verifica delle performance economiche, finanziarie e patrimoniali delle consociate. In tal modo sarebbe possibile ottenere dati tra di loro confrontabili, presupposto fondamentale per qualsiasi attività di controllo.

Alla tradizionale analisi di bilancio andrebbe affiancata la rilevazione di informazioni di natura non contabile, in modo tale da consentire all'amministrazione territoriale di avere un quadro più preciso, quantomeno sulla performance delle varie consociate. Occorrerebbe quindi introdurre, con la collaborazione delle aziende terze, un'idonea reportistica, standardizzabile ed implementabile nel tempo, volta a raccogliere tutte le informazioni necessarie a delineare i risultati di gestione della consociata.

Il risultato di tale analisi, utile soprattutto ai dirigenti delle strutture di raccordo con le aziende esterne, potrebbe essere riassunto in relazioni sintetiche, corredate da alcuni dati numerici chiave, in modo tale da consentire anche ai politici di conoscere la realtà del gruppo.

Tale operazione permetterebbe di avvicinare tutte le componenti dell'ente locale, tecnica e politica, alla realtà delle aziende di gestione, consentendo una conoscenza maggiormente approfondita delle stesse e delle loro problematiche, dei loro punti di forza e debolezza.

Il potenziamento dei controlli, a scopo conoscitivo ed "educativo", renderebbe più facile, grazie alle informazioni raccolte, l'inizializzazione di una fase di programmazione nei confronti delle aziende terze, oggi spesso assente o confinata alla definizione di generiche linee guida. Sarebbe così possibile creare un legame tra controlli e programmazione, aventi entrambi contenuto contabile e non, dando vita ad un circolo virtuoso che parte dalla definizione di obiettivi, prosegue con la verifica del grado di raggiungimento degli stessi e si rialimenta con la manutenzione dei target definiti inizialmente.

Le attività in oggetto potrebbero eventualmente essere realizzate con progetti pilota, da attuarsi

nei confronti di un numero contenuto di aziende: in tal modo la definizione e la verifica degli obiettivi sarebbe più semplice e avverrebbe con costi contenuti, rappresentando un proficuo training per gli enti locali. Una volta stabilizzato il processo di scambio delle informazioni, attraverso la definizione di momenti di concertazione ed idonei strumenti, sarebbe possibile allargare tali operazioni ad un numero maggiore di aziende esterne, fino a raggiungere l'intera estensione del gruppo.

Per potenziare il sistema in oggetto potrebbero essere introdotti premi o sanzioni nei confronti del management delle diverse consociate, legati alla realizzazione degli obiettivi definiti dall'ente locale, in modo tale da legare i comportamenti degli stessi alle esigenze dell'amministrazione territoriale, riducendo le problematiche connesse a possibili asimmetrie informative.

Con il passare del tempo ed il consolidamento delle esperienze e della conoscenza dell'universo delle aziende di gestione, si aprirebbe la possibilità di applicare il processo di programmazione e controllo in ottica di gruppo, cercando sinergie tra le varie consociate.

Tale complesso compito, tuttavia, necessita di strumenti avanzati, tra i quali assume primaria importanza il bilancio consolidato. L'introduzione di tale documento richiede, innanzitutto, la presenza di una forte sponsorizzazione politica, in assenza della quale, come ha mostrato l'esperienza di alcuni comuni analizzati, il complesso procedimento di sua redazione rischierebbe di naufragare. L'adozione del rendiconto consolidato dovrebbe essere quindi inserita nei documenti di programmazione strategica di mandato del Sindaco, rappresentando così un vincolo per l'amministrazione e un incentivo per l'intera struttura.

Altra condizione che appare improcrastinabile per l'introduzione del documento in oggetto, e quindi per la governance sul gruppo pubblico locale, è l'adozione di una contabilità economico-patrimoniale generale in partita doppia. In assenza di tale strumentazione la redazione del bilancio consolidato appare di minore utilità, essendo lo stesso basato su sistemi contabili aventi metodologie di funzionamento ed obiettivi profondamente diversi: la traduzione dei dati finanziari in dati economico-patrimoniali, specialmente tramite il Prospetto di Conciliazione, non garantisce la necessaria affidabilità dell'informazione contabile, rendendo il documento finale anch'esso poco attendibile e quindi difficilmente in grado di rappresentare la realtà dell'aggregato locale.

Parallela e complementare a questa esigenza è la necessità di investire in strumentazione informatica avanzata, che consenta di realizzare le rilevazioni contabili in partita doppia in maniera più agevole. Tale ricambio informatico consentirebbe anche di pianificare, prima di acquisire le nuove strumentazioni, il collegamento del futuro sistema adottato dall'ente locale con quello delle proprie consociate, o almeno con quello di una parte di esse. In tal modo sarebbe maggiormente

agevole e rapida la circolazione delle informazioni, rendendo di conseguenza più incisivo l'intero processo di programmazione e controllo.

Sempre in tema di strumentazione informatica, appare di notevole utilità, in futuro, l'utilizzo dell'*eXtensible Business Reporting Language* (XBRL)<sup>291</sup>, che favorirebbe un accesso rapido alle informazioni contenute nei diversi bilanci, facilitandone l'interpretazione ed il confronto nello spazio e nel tempo.

L'introduzione di nuovi sistemi informatici e di una nuova tipologia di contabilità richiederebbero, specialmente nei primi momenti, un'intensa attività di formazione, destinata *in primis* a coloro che andranno ad utilizzare il sistema (come ad esempio il servizio finanziario e la struttura di raccordo con le aziende di gestione), senza dimenticare di coinvolgere, in un secondo momento, i soggetti degli uffici che si relazionano con le diverse consociate, a seconda delle aree di competenza, in modo da consentire loro di conoscere la situazione delle aziende di loro pertinenza, ed eventualmente di fornire un supporto all'attività di programmazione e controllo nei confronti delle stesse.

Il ricambio generazionale, con l'ingresso di giovani laureati, in possesso di competenze specifiche in tema di controlli nella pubblica amministrazione, e non influenzati da una stratificata mentalità burocratica, sotto la guida di dirigenti esperti ed aperti al cambiamento, potrebbe favorire il percorso di adozione di soluzioni organizzative, processi e strumenti di programmazione e controllo innovativi ai fini della governance sul gruppo pubblico.

Di sicura utilità, come manifestato da alcuni enti indagati, sarà la creazione (ma si tratta in questo caso di una condizione che va al di fuori della volontà e delle capacità realizzative delle amministrazioni territoriali), di un paradigma di riferimento, quale il PCEL 4, che guidi gli stessi nel difficile percorso di redazione del bilancio consolidato.

Di grande utilità, inoltre, potrebbe essere la definizione di tavoli permanenti di confronto. In tali sedi, tramite l'incontro ed il confronto delle esperienze di dirigenti e politici appartenenti a diversi enti, sarebbe possibile instaurare un processo positivo di contaminazione culturale e diffusione delle *best practice*, che favorirebbe la crescita di tutte le amministrazioni che prendono parte a tali iniziative.

<sup>291</sup> L'XBRL è un linguaggio informatico che permette di descrivere un contenuto separandolo dalla forma in cui esso viene espresso, consentendo così l'ottenimento di informazioni indipendenti dal layout deciso dal redattore. Grazie a tale sistema è possibile "descrivere, in modo standardizzato ed indipendente dal set di principi contabili (e, finanche, dall'idioma impiegato), i rendiconti aziendali rendendoli immediatamente trasferibili e processabili su qualsiasi elaboratore elettronico, a prescindere dalla piattaforma hardware/software impiegata. In definitiva [esso consente di] eliminare i costi, i tempi e gli errori insiti nelle noiose fasi, ad esclusivo carico del singolo fruitore, di stampa, attenta lettura (per identificare, fra la miriade di lettere e numeri, le informazioni ritenute rilevanti) e, quindi, ridigitazione dei dati contenuti nel bilancio al fine della sua interpretazione attraverso l'ausilio dei software di analisi e benchmarking preferiti allo scopo predisposti". Cfr. FRADEANI A., *XBRL: il nuovo linguaggio dei bilanci*, IPSOA, Milano, 2009, pagg. 17-18.

Il miglioramento delle metodologie di programmazione e controllo, con un monitoraggio completo delle performance delle singole aziende, unito al progresso dal punto di vista informatico e contabile, aprirebbbero la strada verso un sistema ancor più completo, avente ad oggetto l'intera aggregazione locale, in ottica strategica. Sarebbe così possibile l'introduzione di strumenti evoluti, quali il Programma Consolidato ed il Report del Programma Consolidato: essi potrebbero fornire un contributo rilevante per favorire una compiuta governance sul gruppo pubblico locale, aiutando così l'amministrazione territoriale a giocare in maniera incisiva il nuovo ruolo che la Legge e le esigenze degli stakeholder le hanno attribuito.

## CONCLUSIONI

Il presente lavoro si è focalizzato sull'organizzazione, sui processi e sugli strumenti di programmazione e controllo funzionali al supporto della governance degli enti locali rispetto ai loro gruppi pubblici; particolare attenzione è stata data agli strumenti, individuando nel bilancio consolidato un mezzo di grande importanza per il nuovo ruolo che le amministrazioni sono chiamate a giocare sul palcoscenico locale.

Il tema, come dimostrato nel corso della trattazione, appare di grande rilevanza ed attualità nel contesto socio-economico nazionale, caratterizzato da una crescente domanda quali-quantitativa di servizi e da un quadro di risorse in diminuzione. In più, le pressioni dell'Unione Europea verso l'apertura dei mercati, specialmente di quelli per lungo tempo caratterizzati da un'azione monopolistica dei pubblici poteri, sono state recepite dalla normativa italiana, a partire dalla Legge 448/2001 (pur senza dimenticare le importanti previsioni già contenute nella Legge 142/90, che istituiva le S.p.A. a maggioranza pubblica), per giungere, attraverso un percorso accidentato e non sempre lineare, fino alla Legge 166/2009. Tali provvedimenti hanno liberalizzato il mercato dei servizi pubblici, aprendo la strada alla creazione di nuovi soggetti pubblici o misti, in diretta concorrenza con gli operatori privati. In tal modo l'ente locale vede ridotto il proprio ruolo di erogatore in favore di quello di direttore di una numerosa orchestra di aziende di gestione dei servizi pubblici.

Per indagare un tema così complesso, secondo un approccio economico aziendale, è stata adottata una metodologia mista deduttivo-induttiva, che ha visto lo svolgimento di tre fasi fondamentali.

Nella **prima (fase deduttiva)**, volta a rispondere al quesito *Q1: esiste un modello relativo all'organizzazione, ai processi e agli strumenti di programmazione e controllo che supporti la governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici, previsto dalla normativa e/o scaturente dagli studi economico aziendali?*, è stata posta in essere un'analisi della copiosa produzione normativa che ha riguardato il settore dei servizi pubblici locali, partendo dalle riforme poste in essere all'inizio del XX secolo per arrivare fino alle più recenti pronunce.

Grazie a questo studio è stato possibile comprendere i profondi cambiamenti che la materia ha subito nel corso degli anni, al mutare dei contesti di riferimento: se si è osservato un certo immobilismo dagli anni Venti fino agli anni Novanta del secolo scorso, a partire da tale periodo le riforme si sono susseguite rapidamente, grazie soprattutto al già citato processo di integrazione europea e alla necessità di recuperare livelli di efficienza ed efficacia adeguati a supportare lo sviluppo socio-economico del Paese.

Il ricorso al mercato e l'affermarsi di nuove aziende di gestione dei servizi, hanno fatto sorgere

nuove problematiche di governance per gli enti locali. Si è quindi provveduto a verificare, innanzitutto, se amministrazioni territoriali e soggetti gestori possedessero requisiti aziendali: essi possono essere considerati aziende per una ragione *istituzionale* (hanno come scopo il soddisfacimento dei bisogni umani), *costitutiva* (presentano i caratteri strutturali e dinamici tipici delle aziende) e *comportamentale* (cercano di raggiungere i propri fini improntando i propri comportamenti all'economicità). Ente locale e soggetti gestori possono quindi essere considerati aziende, e nel loro insieme formano un gruppo, all'interno del quale il primo assume il ruolo di holding.

Infine, è stata analizzata la dottrina economico aziendale in tema di governance delle amministrazioni territoriali sulle proprie consociate.

È stato così estrapolato un modello, emergente dallo studio della normativa e della letteratura economico aziendale, inerente l'organizzazione, i processi e, soprattutto, gli strumenti (con particolare attenzione per il bilancio consolidato), che potrebbe essere utile per assicurare un'adeguata governance dell'ente locale sull'universo delle proprie aziende di gestione.

Da tali presupposti ha preso avvio la **seconda** fase prevista dalla metodologia (**fase deduttiva**), nella quale, tramite un campione di enti locali, si è verificato il grado di attuazione del modello precedentemente proposto. Si è cercato così di rispondere al quesito *Q2: il modello è utilizzato dagli enti locali emiliano-romagnoli e toscani?*

Sono stati scelti i comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna e della Toscana, in quanto essi sono inseriti in contesti economici tra i più sviluppati del Paese ed hanno alle spalle una ricca tradizione di innovatività nell'ambito della pubblica amministrazione. La scelta dei comuni capoluogo è legata alla rilevanza del fenomeno indagato in tali municipalità, in quanto esse, data la complessità che si trovano a gestire, ricorrono più di altri enti alle aziende esterne.

Le amministrazioni facenti parte del campione sono state contattate telefonicamente ed è stato loro somministrato un questionario a risposte chiuse, mirante a verificare l'organizzazione, i processi e gli strumenti (con focus sul bilancio consolidato), da essi utilizzati ai fini della governance sui propri gruppi pubblici locali.

I dati così ottenuti sono stati elaborati ed analizzati. La fotografia ottenuta ha mostrato un'applicazione solo parziale del succitato modello, pur in presenza di esperienze virtuose ed innovative: gli enti analizzati, seppur si siano dotati di apposite strutture per interrelarsi con le proprie consociate, adottano una programmazione frammentata e spesso limitata alla definizione di linee guida generali, tramite il Contratto di Servizio. Manca un'adeguata programmazione che coinvolga tutte le aziende di gestione, con la definizione di obiettivi contabili e non.

La situazione dal punto di vista dei controlli appare leggermente migliore in virtù del ruolo di

*controller* che, ad oggi, gli enti locali adottano principalmente. Tuttavia, anche in questo caso, il controllo non appare del tutto efficace, *in primis* in quanto slegato dall'attività di programmazione, ma anche in quanto il monitoraggio sulle performance delle aziende di gestione si limita alla lettura dei bilanci delle stesse, favorendo una frammentazione informativa (e ad oggetto unicamente contabile) che non consente di fotografare con completezza e precisione la realtà del gruppo pubblico.

Con particolare riferimento al bilancio consolidato, si nota come esso non sia strumento diffuso, anche se sta crescendo l'attenzione delle amministrazioni territoriali nei suoi confronti: la presenza di problematiche quali la mancanza di una contabilità economico-patrimoniale generale, un'inadeguata *sponsorship* politica, l'assenza di un paradigma di riferimento e la complessità del processo di redazione del documento scoraggiano, specialmente in Emilia-Romagna, l'adozione dello stesso.

Nella **terza** ed ultima fase metodologica (**fase di feedback**), è avvenuto il confronto tra il modello e la realtà: il quesito di partenza era *Q3: Il modello, nella sua forma attuale, è adeguato a supportare la governance degli enti locali sulle aziende di gestione dei servizi pubblici?*

È emerso non solo come il modello sia solo parzialmente adottato dagli enti locali indagati, ma anche come esso mostri alcuni limiti, particolarmente rilevanti sotto il profilo strumentale, che ne riducono l'utilità ai fini del supporto della governance dell'amministrazione territoriale sul proprio gruppo.

In particolare, il bilancio consolidato appare di sicura utilità per fornire una fotografia dell'aggregato locale: esso, tuttavia, fornisce solo informazioni contabili a consuntivo e non ha, di conseguenza, funzione programmatica. In più, tale rendiconto, rappresentando il gruppo come una sola azienda, perde di vista il contributo fornito dalle diverse consociate al raggiungimento dei risultati globali.

Per superare almeno in parte tali limiti, è possibile il ricorso ad un sistema di indicatori. Se tale soluzione consente di ottenere dati multidimensionali, essa sconta il rischio (verificato a livello empirico) di favorire un'eccessiva proliferazione delle fonti informative, rendendo meno incisiva l'azione di programmazione e controllo dell'ente locale.

Per superare i suddetti limiti, è stata elaborata una proposta incentrata su due documenti, il **Programma Consolidato** ed il **Report del Programma Consolidato**, che potrebbero fornire una fotografia dell'intera aggregazione locale sotto i punti di vista contabile e non.

Per giungere alla redazione di tali documenti appare opportuno intraprendere un percorso di cambiamento graduale e senza grandi fratture con la normale operatività delle amministrazioni territoriali.



Appare quindi opportuno, innanzitutto, il potenziamento dei controlli, da porsi in essere sotto il profilo sia contabile (previa omogeneizzazione delle metodologie di analisi utilizzate) che non contabile, in modo tale da migliorare la conoscenza dell'ente sulle proprie aziende di gestione; essa aiuterebbe notevolmente l'amministrazione a predisporre flussi informativi idonei per una prima attività programmatoria, da svolgersi su alcune consociate, allargando il novero delle stesse una volta consolidati procedure e risultati, magari affiancando a tale attività un sistema di premi/sanzioni.

Una volta maturata una buona esperienza in tema di programmazione e controllo di gruppo, sarebbe possibile estendere l'azione nei confronti dell'intera aggregazione locale, in ottica strategica. A tal fine sarebbe di sicura utilità l'adozione del bilancio consolidato ed, eventualmente, di strumenti in grado di fotografare in modo completo la realtà del gruppo, come il Programma Consolidato ed il Report del Programma Consolidato.

A supporto di tale complesso processo, appaiono di grande utilità l'introduzione di una contabilità economico-patrimoniale generale e di sistemi informatici evoluti. Si renderebbe poi necessaria un'intensa attività formativa sui nuovi sistemi e sulle logiche di gruppo, e potrebbe essere utile anche il ricambio generazionale, che porterebbe nuove conoscenze tecniche ed una mentalità aperta all'innovazione e al cambiamento. In più, per favorire un positivo fenomeno di contaminazione culturale e diffusione delle *best practice*, sarebbe opportuna la creazione di tavoli di confronto permanente tra i diversi enti locali.

Il presente lavoro, mettendo in luce alcune criticità proprie dei gruppi pubblici locali e proponendo alcune possibili soluzioni strumentali, lascia aperti spazi per ricerche future. In particolare, potrebbe essere utile integrare i dati dei questionari ottenuti, necessariamente standardizzati, con interviste *in loco* per meglio comprendere le peculiarità e le problematiche che caratterizzano le aggregazioni locali, nella percezione degli operatori, in modo tale da mettere in luce i *gap* informativi maggiormente sentiti. Potrebbe essere interessante indagare in maniera approfondita, sempre con l'ausilio degli operatori, le esperienze degli enti più avanzati in tema di sistemi di programmazione e controllo a supporto della governance sul gruppo pubblico locale. In particolare, sarebbe possibile verificare le condizioni che hanno consentito l'adozione di tali sistemi, per poi focalizzarsi sulle metodologie utilizzate per introdurre i diversi processi e strumenti.

Per tale via sarebbe possibile, eventualmente, una correzione del modello proposto, in modo tale da avvicinarlo ancor di più alle esigenze delle amministrazioni territoriali, facilitandone il processo di introduzione.

Sarebbe quindi possibile testare empiricamente il modello proposto su alcuni degli enti locali già coinvolti nella ricerca realizzata nella fase induttiva, con particolare attenzione per il

Programma Consolidato ed il Report del Programma Consolidato. Tramite tale operazione potrebbero essere messi in luce eventuali problemi non emersi nella fase di creazione dei suddetti strumenti, evidenziando necessità di correzioni o integrazioni da apportare agli stessi.

Il modello così studiato, rivisto alla luce delle osservazioni degli operatori e testato su alcune realtà campione, potrebbe quindi essere esteso ad altri enti locali, anche al di fuori dei confini di Emilia-Romagna e Toscana.

Infine sarebbe di sicura utilità il confronto con studiosi ed operatori di altri Paesi, in modo tale da dar vita ad una comparazione a livello internazionale sulle tematiche indagate, verificando le soluzioni adottate in altre realtà e valutandone l'applicabilità al contesto italiano.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Scritti in onore di Giordano Dell'Amore. Saggi di discipline aziendali e sociali*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1969.
- AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Tomo I, Egea, Milano, 1993.
- AA.VV., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2004.
- AIROLDI G., BRUNETTI G., CODA V., *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- ALEXANDER A., NOBES C., CARUSO G. D., FERRARI E. R., *Financial accounting. Il bilancio secondo i principi contabili internazionali*, Pearson, Milano, 2008.
- ALLEGRINI M., *Bilancio civilistico e imponibile fiscale*, Sistemi editoriali, Napoli, 2003.
- AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1963.
- AMADUZZI A., *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino, 1965.
- AMIGONI F., *I sistemi di controllo direzionale: criteri di progettazione e di impiego*, Giuffrè, Milano, 1979.
- ANDREI P., *Il bilancio di esercizio d'impresa*, Giuffrè, Milano, 2003.
- ANDREI P. (a cura di), *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: concentrazioni aziendali e bilancio consolidato*, Giappichelli, Torino, 2006.
- ANESSI PESSINA E., STECCOLINI I., *Evolution and limits of new public management*, Public budgeting & finance, volume n. 25, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2005.
- ANESSI PESSINA E., NASI G., STECCOLINI I., *Accounting reforms: determinants of local governments' choices*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 24, issue n. 3, Blackwell, Oxford, 2008.
- ANSELMi L. (a cura di), *Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali. L'azienda Comune*, Giuffrè, Milano, 2005.
- ANSELMi L., DONATO F., GIOVANELLI L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M., *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Giuffrè, Milano, 2009.
- ANTONELLI V., *Il bilancio consolidato. Tecniche di redazione*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.
- ATELLI M., D'ARIES C., *La public governance nei servizi pubblici locali. La gestione e il controllo delle partecipate*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006.
- AZZALI S., *Il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali: problemi applicativi, soluzioni operative e potenzialità informative*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.
- AZZINI L., *I gruppi*, Giuffrè, Milano, 1968.
- BADIA F., BENI O., DONATO F., *Le nuove prospettive strategiche, competitive e manageriali in tema di servizi pubblici locali a rilevanza economica in un contesto di cambiamento*, Quaderno del

Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 22/2005.

BALZARINI P., CARCANO G., MUCCIARELLI C. (a cura di), *Gruppi di società*, Giuffrè, Milano, 1996.

BARBAGALLO B., *L'azienda ente locale tra prospettive di outsourcing dei servizi pubblici locali e difficoltà di governance*, Quaderno Monografico della Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 60, 2007, Rirea, Roma.

BARONI D., *Enti locali e aziende di servizi pubblici. Assetti e processi di governance*, Giuffrè, Milano, 2004.

BARRETTA A., *La misurazione dei risultati gestionali d'impresa, di processo e di attività*, Cedam, Padova, 1999.

BASSI G., CAPACCI S., MASSARI A., MORETTI F., *Le società a partecipazione pubblica locale. Nuovi aspetti di governance, organizzazione e gestione tra diritto comunitario e riforma nazionale dei servizi e del diritto societario*, Maggioli, Rimini, 2006.

BASTIA P., *Il nuovo bilancio d'esercizio: attuazione della 4. Direttiva CEE*, Clueb, Bologna, 1999.

BASTIA P., *La formazione del bilancio consolidato*, Clueb, Bologna, 1999.

BERGAMIN BARBATO M., *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, 1991.

BERTINI U., *Introduzione allo studio dei rischi in economia aziendale*, Corsi, Pisa, 1969.

BERTINI U., *Azienda e computer*, Editrice Tecnico-Scientifica, Pisa, 1975.

BERTINI U., *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino, 1990.

BESTA F., *La ragioneria* seconda edizione riveduta ed ampliata col concorso dei professori Vittorio Alfieri, Carlo Ghidiglia, Pietro Rigobon, Vol. I, Vallardi, Milano, 1922.

BIANCHI E., BIANCHI R., LELLI O., *Dizionario illustrato della lingua latina*, Le Monnier, Firenze, 1993.

BIANCHI P., *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1999.

BIANCHI MARTINI S., *Introduzione all'analisi strategica dell'azienda*, Il Borghetto, Pisa, 2006.

BOCCHINO U., *Controllo di gestione e budget*, Giuffrè, Milano, 1994.

BOCCHINO U., *L'euro, l'impresa e il bilancio di esercizio: problematiche gestionali, operative, contabili e civilistiche*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998.

BORGONOV E., *La pubblica amministrazione come insieme di aziende composte pubbliche*, in BORGONOV E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984.

BORGONOV E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè,

Milano, 1984.

BORGONOVİ E., *La rilevanza del concetto di istituto per l'economia aziendale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Tomo I, Egea, Milano, 1993.

BORGONOVİ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005.

BOSI P. (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2000.

BOYNE G., GOULD-WILLIAMS J. *Planning and performance in public organizations*, Public management review, volume n. 5, issue n. 1, Routledge, London and New York, 2003.

BRACCI E., D'ARIES C., *Le partecipazioni locali tra proprietà, governo e controllo*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 16/2009.

BROADBENT J., GUTHRIE J., *Public sector to public services: 20 years of "contextual" accounting research*, Accounting, auditing & accountability journal, volume n. 21, issue n. 2, Emerald, Bingley, 2008.

BRECHER C., WISE O., *Looking a gift horse in the mouth: challenges in managing philanthropic support for public services*, Public administration review, volume n. 68, issue n. 6, Blackwell, Oxford, 2008.

BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino, 2003.

BROWN T. L., POTOSKI M., VAN SLYKE D., M., *Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets*, Public administration review, volume n. 66, issue n. 3, Blackwell, Oxford, 2006.

BRUNETTI G. (a cura di), *Il bilancio consolidato, VII direttiva comunitaria e principi contabili*, Cedam, Padova, 1985.

BRUNI G., *Analisi del valore. Il contributo dell' "Activity based Management"*, Giappichelli, Torino, 1994.

BRUSA L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000.

BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A., *Il governo delle aziende pubbliche: la pianificazione ed il controllo*, Giuffrè, Milano, 2004.

BULMER F., *A new model for public services*, Economic affairs, volume n. 28, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008.

BY R. T., DIEFENBACH T., KLARNER P., *Getting organizational change right in public services: the case of European higher education*, Journal of change management, volume n. 8, issue n. 1, Routledge, London and New York, 2008.

BY R. T., MACLEOD C., *Managing organizational change in public services. International issues*,

- challenges and cases*, Routledge, London and New York, 2009.
- CANZIANI A., *La ragioneria italiana 1841-1922 da tecnica a scienza*, Paper del Dipartimento di Economia Aziendale, Università degli Studi di Brescia, n. 63, Luglio 2007.
- CAPERCHIONE E., *Il regolamento di contabilità dell'ente locale*, Maggioli, Rimini, 1996.
- CARAMIELLO C., *L'azienda. Operazioni di gestione e dinamica dei valori*, Giuffrè, Milano, 1986.
- CARAMIELLO C., *Programmi e piani aziendali*, Giuffrè, Milano, 1993.
- CARAMIELLO C., *Il bilancio di esercizio, ieri e oggi. Brevi note per un confronto*, Milano, Giuffrè, 1994.
- CARAMIELLO C., *Ragioneria generale ed applicata*, Vol. II – Ragioneria applicata, Mursia, Milano, 1996.
- CARAMIELLO C., DI LAZZARO F., FIORI G., *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- CARATOZZOLO M., *Il bilancio consolidato di gruppo: profili economici e giuridici*, Giuffrè, Milano, 2002.
- CARATOZZOLO M., *Il bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CASSANDRO P. E., *I gruppi aziendali*, Cacucci, Bari, 1954.
- CASSESE S., FRANCHINI C., *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- CATTURI G., *La redazione del bilancio di esercizio secondo la dottrina, la normativa comunitaria, civilistica e fiscale*, Padova, Cedam, 2006.
- CAVAZZONI G., MARI L. M., *Il bilancio di esercizio*, Giappichelli, Torino, 1999.
- CECCHERELLI A., *Istituzioni di ragioneria*, Le Monnier, Firenze, 1962.
- CECCHERELLI A., *Il linguaggio dei bilanci. Formazione e interpretazione dei bilanci commerciali*, Le Monnier, Firenze, 1968.
- CERIANI G., FRAZZA B., *Formazione ed interpretazione del bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 2007.
- CERIANI G., FRAZZA B., *La proposta dell'OIC per il recepimento delle direttive UE 65/2001 e 51/2003: il bilancio consolidato*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 1/2, 2009, Rirea, Roma.
- CESTARI G., *La diagnosi precoce della crisi aziendale. Analisi del processo patologico e modelli predittivi*, Giuffrè, Milano, 2009.
- CHRISTIAENS J., *Financial accounting reform in Flemish municipalities: an empirical investigation*, Financial accountability & management in governments, public services, and

charities, volume n. 15, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 1999.

CHRISTIAENS J., ROMMEL J., *Accrual accounting reforms: only for businesslike (parts of) governments*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 24, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008.

CINQUINI L., *Rilevanza delle moderne iniziative strategiche per il valore aziendale*, Finanza, marketing e produzione, n. 4, 1997, Egea, Milano.

CODA V., BRUNETTI G., BERGAMIN BARBATO M., *Indici di bilancio e flussi finanziari. Strumenti per l'analisi della gestione*, Etas, Milano, 1974.

CODA V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988.

CONNOLY C., HYNDMAN N., *The actual implementation of accruals accounting. Caveats from a case within the UK public sector*, Accounting, auditing & accountability journal, volume n. 19, issue n. 2, Emerald, Bingley, 2006.

CORONELLA S., *Il bilancio di esercizio nella prima concezione di Gino Zappa. Spunti di attualità a distanza di un secolo*, Rivista dei Dottori Commercialisti, n. 6/2008, Giuffrè, Milano.

CORONELLA S., RISALITI G., *Il nuovo bilancio civilistico alla luce dell'integrale recepimento delle Direttive 2001/65/Ce e 2003/51/Ce. La proposta dell'OIC*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 9/10, 2008, Rirea, Roma.

CORONELLA S., *Aggregazioni e gruppi di aziende. Caratteristiche e finalità*, Rirea, Roma, 2009.

CORSI K., *Il sistema di controllo amministrativo-contabile: prospettive e dinamiche evolutive alla luce degli IAS/IFRS*, Giappichelli, Torino, 2008.

D'ALESSIO L., *Il bilancio d'esercizio delle imprese: finalità e principi*, Giappichelli, Torino, 1992.

D'ALESSIO L., *La funzione del controllo interno negli enti locali: riflessioni per un cambiamento direzionale*, Giappichelli, Torino, 1997.

D'AMICO L., *La formazione dei gruppi: aspetti economico aziendali*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari*, Giappichelli, Torino, 2004.

DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002.

DEIDDA GAGLIARDO E., *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano, 2007.

DEIDDA GAGLIARDO E., *I cantieri della nautica da diporto. Profili economico-aziendali e di bilancio*, Rirea, Roma, 2008.

DEIDDA GAGLIARDO E., BIGONI M., *Sistemi di programmazione e controllo degli Enti Locali*

*emiliano-romagnoli: processi e strumenti di programmazione*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 29/2008.

DEL BENE L., *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2008.

DI PIETRA R., *Governo aziendale e standards contabili internazionali*, Cedam, Padova, 2005.

DI STEFANO G., *Il sistema delle comunicazioni economico-finanziarie nella realtà aziendale moderna*, Giuffrè, Milano, 1990.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

DONATO F., *Il mangement dei teatri lirici. Ricerca degli equilibri e sistemi di misurazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

DONATO F., *La riapertura di un teatro comunale in una prospettiva economico aziendale: forme di gestione e sostenibilità economica*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 14/2006.

DONI F., *La teoria personalistica del conto: aspetti evolutivi ed approfondimenti critici*, Giuffrè, Milano, 2007.

DOWNE J., GRACE C., MARTIN S., NUTLEY S., *Best value audits in Scotland: winning without scoring?*, Public money and management, volume n. 28, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2008.

FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2006.

FALCONER P. K., McLAUGHLIN K., *Public-private partnerships and the “New Labour” government in Britain* in OSBORNE S. P., *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge, London and New York, 2000.

FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il “nuovo” sistema informativo delle aziende pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

FAVOTTO F., *Le nuove frontiere del controllo di gestione*, Mc Graw-Hill, Milano, 2006.

FERRARIS FRANCESCHI R., *Problemi attuali dell’economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano, 1998.

FERRERO G., DEZZANI F., *Contabilità e bilancio d’esercizio*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1992.

FOSCHI S., *Il sistema degli indicatori*, in FOSCHI S., RAVAIOLI E., TAGLIABUE S., *Il controllo strategico e il controllo di gestione negli enti locali Strumenti e condizioni operative*, IPSOA, Milano, 2003.

FOSCHI S., RAVAIOLI E., TAGLIABUE S., *Il controllo strategico e il controllo di gestione negli enti locali. Strumenti e condizioni operative*, IPSOA, Milano, 2003.

FRADEANI A., *XBRL: il nuovo linguaggio dei bilanci*, IPSOA, Milano, 2009.



- FREEMAN R. E., *Strategic management. A stakeholder approach*, Pitman, London, 1984.
- FROLI M., *I metodi di consolidamento ed i criteri di valutazione delle partecipazioni*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, Giappichelli, Torino, 2004.
- FRYER K., ANTONY J., OGDEN S., *Performance management in the public sector*, International journal of public sector management, volume n. 22, issue n. 6, Emerald, Bingley, 2009.
- GALEOTTI M., *Governo dell'azienda e indicatori di performance*, Giappichelli, Torino, 2006.
- GARLATTI A., *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali. Criteri aziendali e quadro normativo*, Cedam, Padova, 2005.
- GARZELLA S., *Il governo delle sinergie. Sistematicità e valore nella gestione strategica dell'azienda*, Giappichelli, Torino, 2006.
- GARZELLA S., MANCINI D., MOSCHERA L., *Sistemi di controllo interno e soluzioni organizzative*, Giappichelli, Torino, 2009.
- GELDERS D., BOUCKAERT G., VAN RULER B., *Communication management in the public sector: consequences for public communication about policy intentions*, Government information quarterly, volume n. 24, issue n. 2, Elsevier, Amsterdam, 2007.
- GIANNESSI E., *Il piano finanziario nel sistema dei piani d'azienda*, Libreria Goliardica, Pisa, 1956.
- GIANNESSI E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Corsi, Pisa, 1961.
- GIANNESSI E., *Considerazioni critiche intorno al concetto di azienda. Armonie e disarmonie di gestione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giordano Dell'Amore. Saggi di discipline aziendali e sociali*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1969.
- GIANNESSI E., *Appunti di economia aziendale, con particolare riferimento alle aziende agricole*, Pacini, Pisa, 1979.
- GIANNETTI R., MARELLI A., *I percorsi di integrazione delle misure nel sistema di reporting direzionale*, in MIOLO VITALI P., AMIGONI F. (a cura di), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano, 2003.
- GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Storia. 1900-1999*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- GIOVANELLI L., *Modelli contabili e di bilancio in uno Stato che cambia*, Giuffrè, Milano, 2000.
- GIUSEPPONI K., *Struttura organizzativa e sistemi di controllo nei gruppi di imprese*, in MARCHI L. (a cura di), *Il controllo della gestione aziendale. Dinamiche economiche, strutture organizzative e sistemi di controllo*, SEU, Pisa, 1998.
- GONNELLA E., *La politica della qualità. Riflessi sugli andamenti economici d'azienda*, Il Borghetto, Pisa, 1999.

- GRANDIS F. G., *L'ambiguità nelle riforme dei sistemi contabili pubblici*, Quaderno Monografico della Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale n. 47, 2006, Rirea, Roma.
- GROSSI G., MUSSARI R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico aziendale*, Aracne, Roma, 2004.
- GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2004.
- GROSSI G. (a cura di), *La corporate governance delle società miste. L'esperienza in Italia e negli altri paesi europei*, Cedam, Padova, 2005.
- GROSSI G., MORI M., *Introduzione del bilancio consolidato nel comune di Pisa: finalità, percorso, metodologia*, Azienditalia, n. 9, 2006, IPSOA, Milano.
- GROSSI G., MUSSARI R., *Effects of outsourcing on performance measurement and reporting: the experience of Italian local governments*, Public budgeting & finance, volume n. 28, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008.
- GROSSI G., REICHARD C., *Municipal corporatization in Germany and Italy*, Public management review, volume n. 10, issue n. 5, Routledge, London and New York, 2008.
- GROSSI G., PEPE F., *Consolidation in the public sector: a cross country comparison*, Public money and management, volume n. 29, issue n. 4, Blackwell, Oxford, 2009.
- GROSSI G., *New development: consolidated financial reporting as a stimulus for change in Italian local government*, Public money and management, volume n. 29, issue n. 4, Blackwell, Oxford, 2009.
- GRUBNIC S., WOODS M., *Hierarchical control and performance regimes in local government*, International journal of public sector management, volume n. 22, issue n. 5, Emerald, Bingley, 2009.
- GRUPPO DI STUDIO E ATTENZIONE DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE, *L'analisi degli effetti sul bilancio dell'introduzione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS*, Vol. I, Rirea, Roma, 2007.
- GUTHRIE J., *Australian public business enterprises: analysis of changing accounting, auditing and accountability regimes*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 9, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 1993.
- HINNA L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002.
- HOOD C., *A public management for all seasons?*, Public Administration, volume n. 69, issue n.1, Blackwell, Oxford, 1991.
- HOOD C., *Public management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?*, Public money and management, volume n. 27, issue n. 2, Blackwell,

Oxford, 2007.

HOPWOOD A., TOMKINS C., *Issues in public sector accounting*, Philip Allan, London, 1984.

HULST R., VAN MONTFORT A., HAVERI A., AIRAKSINEN J., KELLY J., *Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in eight Western European countries*, Public organization review, volume n. 9, issue n. 3, Springer, Berlin, 2009.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, *Handbook of international public sector accounting pronouncements*, 2009.

INVERNIZZI G., *Il sistema delle strategie a livello aziendale*, Mc Graw-Hill, Milano, 1999.

JONES L. L., THOMPSON F., *The strategic implementation of the New Public Management* traduzione italiana a cura del Prof. Riccardo Mussari, Azienda Pubblica, n. 6, 1997, Maggioli, Rimini.

KUHLMANN S., *Reforming local public services. Trends and effects in Germany and France*, Public management review, volume n. 10, issue n. 5, Routledge, London and New York, 2008.

LAPSLEY I., *The NPM agenda: back to the future*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 24, issue n. 1, Blackwell, Oxford, 2008.

LATTANZI N., *Differenti prospettive di interpretazione del processo di genesi del gruppo di imprese: un confronto fra logica e finalità*, in BALZARINI P., CARCANO G., MUCCIARELLI C. (a cura di), *Gruppi di società*, Giuffrè, Milano, 1996.

LAUGHLIN R., *A conceptual framework for accounting for public-benefit entities*, Public money and management, volume n. 28, issue n. 4, Blackwell, Oxford, 2008.

LEE J., *Preparing performance information in the public sector: an Australian perspective*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 24, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2008.

LELAND S., SMIRNOVA O., *Reassessing privatization strategies 25 years later: revisiting Perry and Babitsky's comparative performance study of urban bus transit services*, Public administration review, volume n. 69, issue n. 5, Blackwell, Oxford, 2009.

LIGUORI M., SICILIA M., STECCOLINI I., *Politicians versus managers: roles and interactions in the accounting cycles*, International journal of public sector management, volume n. 22, issue n. 4, Emerald, Bingley, 2009.

LOMBRANO A., *I controlli esterni sulle imprese locali di pubblici servizi. Assetti istituzionali, rischi di fallimento e proposte di riforma nella prospettiva economico aziendale*, Giappichelli, Torino, 2007.

LOMBRANO A., PIANI C., *Le fasi attuative del consolidamento di bilancio degli enti locali. Una sperimentazione e alcune riflessioni*, Azienda Pubblica, n. 1, 2009, Maggioli, Rimini.

- LÜDER K., *National accounting, governmental accounting and cross-country comparisons of government financial condition*, Financial accountability & management in governments, public services, and charities, volume n. 16, issue n. 2, Blackwell, Oxford, 2000.
- MADONNA S., *L'azienda alberghiera. Mercato, struttura e caratteri operativi*, Giuffrè, Milano, 2001.
- MADONNA S., CESTARI G., *L'intervento pubblico a supporto della crisi aziendale. Affidabilità ed efficienza dei modelli di previsione delle insolvenze*, Quaderno del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università degli Studi di Ferrara, n. 9/2006.
- MADONNA S., *La valutazione del capitale economico*, in PODDIGHE F. (a cura di), *Manuale di tecnica professionale: valutazioni d'azienda, operazioni straordinarie e fiscalità d'impresa*, Cedam, Padova, 2008.
- MANCINI D., *Le condizioni di efficacia del sistema di controllo aziendale: qualità e sicurezza nel governo delle aziende*, Giappichelli, Torino, 2005.
- MARASCA S., *Il controllo di gestione negli enti locali: strumenti di analisi e di sintesi*, Giappichelli, Torino, 1998.
- MARASCA S., *Le valutazioni nel bilancio d'esercizio*, Giappichelli, Torino, 1999.
- MARCHI L., *Bilancio e contabilità d'impresa: dal valore della produzione all'utile d'esercizio, il sistema integrato di bilancio*, IPSOA, Milano, 1995.
- MARCHI L. (a cura di), *Il controllo della gestione aziendale. Dinamiche economiche, strutture organizzative e sistemi di controllo*, SEU, Pisa, 1998.
- MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari*, Giappichelli, Torino, 2004.
- MARELLI A., *Il sistema di reporting interno: logiche di strutturazione delle informazioni aziendali per le decisioni dell'alta direzione*, Giuffrè, Milano, 2000.
- MARINÒ L., *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale: privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Giappichelli, Torino, 2005.
- MAURINI G., *Il controllo sulla gestione degli enti locali e la misurazione delle attività*, Giuffrè, Milano, 2008.
- McQUADIR R. W., *The theory of partnership. Why we have partnerships?*, in OSBORNE S. P., *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge, Londra e New York, 2000.
- MEIER K. J., HICKLIN A., *Employee turnover and organizational performance: testing a hypothesis from classical public administration*, Journal of public administration research and theory, volume n. 18, issue n. 4, Oxford University Press, Oxford, 2008.

- MELIS G., CONGIU P., *Il bilancio d'esercizio delle imprese industriali, mercantili e di servizi*, Giuffrè, Milano, 2006.
- MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione organizzativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, Azienda Pubblica, n. 6, 1997, Maggioli, Rimini.
- MIOLO VITALI P., ANSELMINI L., *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano, 1989.
- MIOLO VITALI P., AMIGONI F. (a cura di), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano, 2003.
- MULAZZANI M. (a cura di), *Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- MULAZZANI M., *Evoluzione del concetto di servizio pubblico e dei modelli di gestione delle aziende dei servizi pubblici locali*, in MULAZZANI M., POZZOLI S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 2005.
- MULAZZANI M., POZZOLI S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 2005.
- MUSSARI R., *L'azienda di erogazione composta pubblica: elementi definitori*, Quaderni di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche, Università degli Studi della Toscana, n. 1/1994.
- MUSSARI R. (a cura di), *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2004.
- NASI G., STECCOLINI I., *Implementation of accounting reforms. An empirical investigation into Italian local governments*, Public management review, volume n. 10, issue n. 2, Routledge, London and New York, 2008.
- NAVARRO GALERA A., ORTIZ RODRÍGUEZ D., LÓPEZ HERNÁNDEZ A. M., *Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government*, Public management review, volume n. 10, issue n. 2, Routledge, London and New York. 2008.
- ONIDA P., *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1963.
- ONIDA P., *Il bilancio d'esercizio nelle imprese. Significato economico del bilancio. Problemi di valutazione*, Giuffrè, Milano, 1974.
- ORELLI R. L., VISANI F., *Analisi e gestione dei costi negli enti locali. Stato dell'arte, modelli e applicazioni di cost management*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- ORELLI R. L., *Gestire la cultura. La misurazione della performance del patrimonio culturale: principi, strumenti ed esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

- OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin, New York, 1992.
- OSBORNE S. P., *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge, London and New York, 2000.
- OSBORNE S. P., *The new public governance?*, Public management review, volume n. 8, issue n. 3, Routledge, London and New York, 2006.
- OSTROM E., *A diagnostic approach for going beyond panaceas*, Proceedings of the National Academy for Sciences of the United States of America, volume n. 104, issue n. 39, National Academy of Sciences, Washington, 2007.
- OSTROM E., *Institutions and the environment*, Economic affairs, volume n. 28, issue n. 3, Blackwell, Oxford, 2008.
- PADOVANI E., *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- PAGANELLI O., *Il bilancio di gruppo*, Azzoguidi, Bologna, 1968.
- PAOLINI A., *Il consolidamento dei bilanci: l'individuazione dell'area di integrazione*, in MARCHI L., ZAVANI M. (a cura di), *Economia dei gruppi e bilancio consolidato*, Giappichelli, Torino, 2004.
- PAOLONE G., *Il bilancio di esercizio: funzione informativa, principi, criteri di valutazione*, Giappichelli, Torino, 2004.
- PAOLONI M. (a cura di), *Il bilancio d'esercizio nel contesto nazionale ed internazionale*, Giappichelli, Torino, 2005.
- PAOLUCCI G., *Il bilancio di esercizio degli enti finanziari: fondamenti concettuali e modalità applicative*, Giappichelli, Torino, 1995.
- PASSAPONTI B., *Politiche di aggregazione aziendale. Attinenze e diversificazioni*. Corsi, Pisa, 1975.
- PASSAPONTI B., *I gruppi e le altre aggregazioni aziendali*, Giuffrè, Milano, 1994.
- PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità economica*, Giuffrè, Milano, 2004.
- PERSIANI N., *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- PETERS G. B., *The future of governing*, University Press of Kansas, Lawrence, 2001.
- PEZZANI F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003.
- PICCIOTTO L., *I gruppi come fattispecie di aggregazione*, in SORCI C., FALDETTA G., *I gruppi come strumenti di governo delle aziende*, Giuffrè, Milano, 2008.

PIERANTOZZI D., *La gestione dei processi nell'ottica del valore. Miglioramento graduale e reengineering: criteri, metodi, esperienze*, Egea, Milano, 1998.

PIEROTTI M., *Il sistema di controllo integrato: esigenze strategiche delle moderne realtà aziendali*, Giuffrè, Milano, 2008.

PISONI P., *Gruppi aziendali e bilanci di gruppo*, Giuffrè, Milano, 1983.

PISONI P., BUSO D., *Il bilancio consolidato*, Giuffrè, Milano, 2005.

PISONI P., BIANCONE P.P., BUSO D., CISI M., *Il bilancio consolidato IAS/IFRS*, Giuffrè, Milano, 2007.

PODDIGHE F., *L'azienda nella fase istituzionale*, Edizioni Plus, Pisa, seconda edizione, 2001.

PODDIGHE F. (a cura di), *Profili di economia aziendale e di ragioneria. Bilancio di esercizio, valori mobiliari, imposte sul reddito e IVA*, Cedam, Padova, 2003.

PODDIGHE F. (a cura di), *Analisi di bilancio per indici. Aspetti operativi*, Cedam, Padova, 2004.

PODDIGHE F., MADONNA S. (a cura di), *I modelli di previsione delle crisi aziendali: possibilità e limiti*, Giuffrè, Milano, 2006.

PODDIGHE F. (a cura di), *Manuale di tecnica professionale: valutazioni d'azienda, operazioni straordinarie e fiscalità d'impresa*, Padova, Cedam, 2008.

POLIDORI P. (a cura di), *Politiche locali e organizzazione dei servizi pubblici economici*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

POLLITT C., BOUCKAERT G., *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

POTITO L., *Il rendiconto finanziario nelle imprese*, Giannini, Napoli, 1978.

POZZOLI S., *Il bilancio consolidato per gli enti locali secondo il principio contabile dell'osservatorio*, Inserto di Azienditalia, n. 6, 2009, IPSOA, Milano.

PREITE D., *Bilancio consolidato e informazione per il gruppo pubblico locale*, Egea, Milano, 2006.

PRESTI G., RESCIGNO M., *Corso di diritto commerciale*, Zanichelli, Bologna, 2007.

PROVASOLI A., *Bilancio d'esercizio*, Egea, Milano, 2002.

QUAGLI A., *Bilancio d'esercizio e principi contabili*, Giappichelli, Torino, 2004.

RICCABONI A., *Performance ed incentivi: il controllo dei risultati nella prospettiva economico-aziendale*, Cedam, Padova, 1999.

RICCABONI A. (a cura di), *La balanced scorecard per l'attuazione della strategia nelle pubbliche amministrazioni. Teorie, casi ed esperienze: mappe strategiche, misurazione delle performance, controllo di gestione, sistemi di qualità, rendicontazione sociale, sistemi incentivanti, benchmarking*, Knowita, Arezzo, 2008.

RICCI P., LANDI T., *La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, Azienda Pubblica, n. 2, 2009, Maggioli, Rimini.

RISALITI G., *Partecipazioni e sviluppo aziendale: profili strategici e di bilancio*, Giuffrè, Milano, 2004.

ROBERTS J., SCAPENS R., *Accounting systems and systems of accountability*, Accounting, organizations and society, volume n. 10, issue n., 4, Elsevier, Amsterdam, 1985.

ROSSI M., *Società partecipate dagli enti locali. Nuove disposizioni del D. L. 78/2009*, La settimana fiscale, n. 36, 2009, Il Sole 24 Ore, Milano.

SAITA M., CAMPEDELLI B., *Il bilancio di esercizio e consolidato: Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna*, Giuffrè, Milano, 1997.

SALVIONI D. M., *Il bilancio d'esercizio nella comunicazione integrata d'impresa*, Giappichelli, Torino, 1992.

SANTESSO E., SOSTERO U., *I principi contabili per il bilancio di esercizio: analisi e interpretazione delle norme civilistiche*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006.

SARACINO P., *Evoluzione del controllo di gestione nel Comune*, Giuffrè, Milano, 2003.

SARCONI S., *I gruppi aziendali. Strutture e bilanci consolidati*, Giappichelli, Torino, 1999.

SAVIOLI G., *Il bilancio di esercizio secondo i principi contabili nazionali e internazionali*, Giuffrè, Milano, 2004.

SHAW M., *Successful collaboration between the nonprofit and public sectors*, Nonprofit management and leadership, volume n. 14, issue n. 1, Wiley, Hoboken, 2003.

SORCI C., FALDETTA G., *I gruppi come strumenti di governo delle aziende*, Giuffrè, Milano, 2008.

SPANO A., *Lineamenti di analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano, 2002.

SPANO A., *La pianificazione politica*, in BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A., *Il governo delle aziende pubbliche: la pianificazione ed il controllo*, Giuffrè, Milano, 2004.

STEWART J., *The role of information in public accountability*, in HOPWOOD A., TOMKINS C., *Issues in public sector accounting*, Philip Allan, London, 1984.

SUPERTI FURGA F., *Reddito e capitale nel bilancio d'esercizio*, Giuffrè, Milano, 1991.

TEODORI C., *Il bilancio consolidato. La metodologia di costruzione e il profilo informativo*, Giuffrè, Milano, 2003.

TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1992.

TERZANI S., *Introduzione al bilancio di esercizio*, Cedam, Padova, 1997.

TONTI A., *La semplificazione dei processi e delle procedure. Modelli e strumenti operativi per il decentramento nella P.A.*, Egea, Milano, 2002.



- UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2007*, Retecamere, Roma, 2008.
- UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2008*, Retecamere, Roma, 2009.
- VAGNONI E., *La direzione delle aziende sanitarie. Criticità di contesto, economicità e tutela della salute*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- VARIAN H.R., *Microeconomia*, Cafoscarina, Venezia, 1998.
- VERONA R., *L'azienda casinò. Problematiche gestionali e di bilancio*, Giuffrè, Milano, 2009.
- VIANELLO V., *Istituzioni di ragioneria generale*, Società anonima editrice Dante Alighieri, Milano, 1935.
- WILCOX M., BOURNE M., *Predicting performance*, Management decision, volume n. 41, issue n. 8, Emerald, Bingley, 2003.
- ZAMBON P., ROTONDARO W., *Guida operativa al bilancio IAS/IFRS*, Maggioli, Rimini, 2006.
- ZAMBON S. (a cura di), *Informazione societaria e nuovi processi di armonizzazione internazionale: alle soglie del cambiamento*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- ZAMBON S. (a cura di), *I principi contabili per le pubbliche amministrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- ZANDA G., *Il bilancio delle società: lineamenti teorici e modelli di redazione*, Giappichelli, Torino, 2007.
- ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1926-27 nel R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia*, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1927.
- ZAPPA G., *La nazionalizzazione delle imprese. Brevi note economiche*, Giuffrè, Milano, 1946.
- ZAPPA G., *Il reddito d'impresa. Scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 1950.
- ZAPPA G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1956.
- ZAVANI M., *Alcuni aspetti del controllo di gestione*, Servizio editoriale universitario, Pisa, 1988.
- ZIRUOLO A., *Il supporto informativo-contabile degli enti locali nel processo di programmazione e controllo*, Giappichelli, Torino, 2000.

## SITOGRAFIA

CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2007 – 2008*, [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it), 2 Ottobre 2009.

ISTAT, *Data warehouse commercio estero, dati relativi ad Ottobre 2009*, [www.coeweb.istat.it](http://www.coeweb.istat.it), 1 Febbraio 2010.

ISTAT, *Principali aggregati dei conti economici regionali, anno 2008*, [www.istat.it](http://www.istat.it), 15 Ottobre 2009.

ISTAT, *Rilevazione sulle forze di lavoro. Media 2008*, [www.istat.it](http://www.istat.it), 27 Aprile 2009.

MANASSERO L., *Commento alla versione definitiva dell'art 13 del c.d. decreto Bersani, come convertito dalla l. 4 agosto 2006 n° 248, con particolare riferimento agli effetti sull'attività delle società pubbliche locali*, [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it), 14 Settembre 2006.

MOVIMPRESE, *Natalità e mortalità delle imprese italiane registrate presso le camere di commercio*, [www.unioncamere.it](http://www.unioncamere.it), 3 Febbraio 2009.

UNIONCAMERE, *Rapporto Unioncamere 2009. L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di commercio*, [www.unioncamere.it](http://www.unioncamere.it), 10 Dicembre 2009.

WORLD BANK, *Governance and anti-corruption*, <http://web.worldbank.org/>, 10 Maggio 2007.

Banca mondiale	<a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a>
Borsa italiana S.p.A.	<a href="http://www.borsaitaliana.it">www.borsaitaliana.it</a>
Commissione nazionale per le società e la borsa	<a href="http://www.consob.it">www.consob.it</a>
Comune di Pisa	<a href="http://www.comune.pisa.it">www.comune.pisa.it</a>
Comunità virtuale dei controlli interni	<a href="http://www.controllinterni.it">www.controllinterni.it</a>
Corte dei conti	<a href="http://www.cortedeiconti.it">www.cortedeiconti.it</a>
Diritto dei servizi pubblici	<a href="http://www.dirittodeiservizipubblici.it">www.dirittodeiservizipubblici.it</a>
Gruppo A2A	<a href="http://www.a2a.eu">www.a2a.eu</a>
Gruppo Acea	<a href="http://www.aceaspa.it">www.aceaspa.it</a>
Gruppo Hera	<a href="http://www.gruppohera.it">www.gruppohera.it</a>
International federation of accountants	<a href="http://www.ifac.org">www.ifac.org</a>
Istituto nazionale di statistica	<a href="http://www.istat.it">www.istat.it</a>
Unione italiana delle camere di commercio	<a href="http://www.unioncamere.it">www.unioncamere.it</a>

## **RINGRAZIAMENTI**

Desidero ringraziare il Professor Enrico Deidda Gagliardo, la cui umanità è e sempre sarà per me un fulgido esempio. È grazie al suo paziente lavoro, ora di scalpello, ora di cesello, se il mio animo si sta lentamente aprendo per accogliere il prossimo. I suoi consigli, severi ma sempre costruttivi, hanno segnato la retta via sul difficile cammino che porta alla crescita, scientifica, ma soprattutto umana.

Ringrazio di cuore il Professor Francesco Poddighe, per la sua straordinaria capacità di aiutare con grande affetto le persone più deboli: le sue parole hanno spazzato via le fosche nubi che si stavano addensando all'orizzonte.

Un ringraziamento va anche alla mia famiglia, che mi ha permesso di vivere una vita come sempre l'ho desiderata, non facendomi mai mancare l'affetto e risollevandomi ogni volta che cadevo.

Infine ringrazio Te, che mi hai fatto credere nell'Amore proprio nel momento in cui avevo perso ogni speranza. Sai essere dolce e un pò lunatica, sensibile ma mai debole, mi fai sentire amato e mai solo, anche quando non sei al mio fianco.

A Te dedico il bene più prezioso che ho.

Perché sei un essere speciale, ed io avrò cura di te...